

La Descentralización Democrática de los Recursos Naturales

La Institucionalización de la Participación Popular



Jesse C. Ribot



World Resources Institute

LA DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS RECURSOS NATURALES:

La Institucionalización de la Participación Popular

Jesse C. Ribot



WORLD RESOURCES INSTITUTE

www.wri.org

CAROL ROSEN

DIRECTORA DE PUBLICACIONES

HYACINTH BILLINGS

GERENTE DE PRODUCCIÓN

MARTHA SCHULTZ

EDITORA

CLAUDIA FERREIRA TALERO

TRADUCCIÓN

MAGGIE POWELL

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Cada informe del World Resources Institute representa el abordaje oportuno y académico de un tema de interés público. El WRI se encarga de seleccionar los temas de estudio y de asegurar a sus autores e investigadores libertad de consulta. Así mismo

solicita y sigue las orientaciones de paneles de asesores y de críticos expertos. Sin embargo, a menos que se diga lo contrario, todas las interpretaciones y conclusiones expuestas en las publicaciones del WRI son las de los autores.

Derechos de autor (c) 2002 World Resources Institute.
Todos los derechos reservados.

ISBN: 1-56973-522-0

Fotografía de la portada:

Ciudadanos sudafricanos haciendo fila en una mesa electoral en Richmond en ocasión de las segundas elecciones democráticas celebradas en el país en junio de 1999.

Crédito: AFP.

ÍNDICE

Agradecimientos	iv
Resumen	1
Introducción: De la gestión comunitaria de los recursos naturales a la descentralización democrática	4
Hallazgos: La evaluación de la descentralización y sus resultados	8
Las descentralizaciones relacionadas con los recursos naturales están incompletas	8
La descentralización puede tener resultados positivos	9
Temas claves en la descentralización democrática y de los recursos naturales	11
La responsabilidad es importante: Escoja y respáldese en instituciones locales representativas y responsables	12
Los poderes discrecionales son importantes: Los principios de subsidiaridad ambiental son necesarios	15
La transferencia segura de poder es importante	17
Medidas acompañantes y funciones del gobierno central para una descentralización eficaz	19
<i>Normas ambientales mínimas: Un complemento lógico y necesario para la descentralización</i>	19
<i>La mitigación de la pobreza y la inclusión de los grupos marginados requiere medidas adicionales</i>	20
<i>Mecanismos de mediación local</i>	20
<i>Educación ciudadana y del gobierno local</i>	20
Conclusión	21
Anexo A: Investigación del WRI sobre la descentralización y el medioambiente	22
Notas finales	23
Bibliografía	26

AGRADECIMIENTOS

Las investigaciones y reflexiones de colegas de diversas partes del mundo sirvieron como material de base y proporcionaron información para este documento. En particular, quisiera expresar mis agradecimientos a los miembros del proyecto de Investigación Comparativa del WRI sobre Responsabilidad, Descentralización y Medioambiente en África. Ellos son Nyangabyaki Bazaara, Patrice Bigombe Logo, Diana Conyers, Cheick Oumar Diallo, Thierno Diallo, Patrice Etoungou, Juliet Kanyesigye, Bréhima Kassibo, Naffet Keita, Alois Mandondo, Everisto Mapedza, Frank Emmanuel Muhereza, Eugene Muramira, Agrippinah Namara, Xavier Nsabagasani, Lungisile Ntsebeza, Phil René Oyono, y Alda Salomao.

Muchas otras personas que también contribuyeron al proyecto de investigación comparativa del WRI merecen mis sinceros agradecimientos. En particular, quisiera dar mis reconocimientos a nuestro grupo asesor internacional, Cheibane Coulibaly, Olivier Dubois, Cyprian Fisiy, Gerti Hesselning, Mahmood Mamdani, James Manor, y Pauline Peters por su apoyo durante todo el programa a través de su retroalimentación constructiva sobre el diseño de la investigación y de sus comentarios sobre los borradores de los documentos de trabajo de los investigadores. Asimismo, quiero agradecer las muchas revisiones realizadas por mis colegas quienes hicieron comentarios detallados a cada investigador. Ellos son: Tor Benjaminsen, Peter Bolch, David Brown, Jean-Pierre Chauveau, Diana Conyers, Chimère Diaw, Vupenyu Dzingirai, Susanne Freidberg, Mara Goldman, Jane Guyer, Rebecca Hardin, David Hughes, Randi Kaarhus, Alain Karsenty, Jeremy Lind, Christain Lund, Veronique Joiris, Paul Mathieu, Rebecca McLain, Lisa Naughton, Linda Norgrove, Doug Porter, Oumar Sissokho, Marja Spierenburg, Boubicar Thiam, y Matt Turner.

Muchas gracias también a los colaboradores de la Conferencia de Bellagio sobre Descentralización y Medioambiente. Además de Bazaara, Kassibo, Ntsebeza, y Oyono, a quienes ya había mencionado, están también Arun Agrawal, Amita Baviskar, Christian Brannstrom, Ben Cousins, Mairi Dupar, Xu Jianchu, David Kaimowitz, Anne Larson, James Manor, Robin Mearns,

Fernando Melo Farrera, James Murombedzi, Pablo Pacheco, Nancy Peluso, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Roberto Sanchez, y Uraivan Tan-Kim-Yong.

Mi más profundo agradecimiento para Arun Agrawal, Jon Anderson, Nathan Badenoch, Fredrich Kahrl, Anne Larson, Mehr Latif, Tony La Vina, Frances Seymour, y Peter Veit por tomarse el tiempo para brindar cuidadosos y valiosos comentarios que mejoraron de manera considerable este documento. Gracias a Martha Schultz por su cuidadosa edición y a Catherine Benson por su coordinación y colaboración durante las últimas semanas de edición y producción. Gracias a Maggie Powell por el precioso diseño de la portada y por su ayuda durante el proceso de diagramación y publicación. Especiales agradecimientos para Mehr Latif por su excelente reportaje durante la Conferencia de Bellagio y por su apoyo logístico durante el proceso de redacción, revisión y publicación. Gracias también a Crescencia Maurer y Amanda M. Fulmer por su ayuda con la traducción española.

También quiero agradecer al Center for International Forestry Research (CIFOR) en Bogor, Indonesia por aportar la experiencia y las detalladas investigaciones del CIFOR a la reunión de Bellagio, al financiar de manera generosa la participación de Resosudarmo, Pacheco y Larson. Asimismo, agradezco a CIFOR-Cameroon, en Yaounde, y al Center for Basic Research en Kampala, Uganda por aportar los resultados de una larga y productiva colaboración institucional de investigación con el WRI.

Agradezco al Africa Bureau y a las misiones de Malí y Uganda de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, y al gobierno holandés por su generoso financiamiento para que el WRI y para nuestros colegas africanos realizaran las investigaciones que informan este documento. También estoy en deuda con la Fundación Rockefeller por brindar los fondos y ofrecer una estimulante sede para la Conferencia de Bellagio que generó muchas de las ideas plasmadas en esta publicación. Gracias también a la oficina de Sudáfrica de la Fundación Ford por su generoso financiamiento de la redacción y publicación de este trabajo.

LA DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS RECURSOS NATURALES:

La Institucionalización de la Participación Popular

RESUMEN

Con el propósito de aumentar la eficiencia de la gestión ambiental y mejorar la equidad y la justicia para las poblaciones locales, muchos ambientalistas abogan por una gestión participativa de los recursos naturales basada en la comunidad. La descentralización democrática es una manera prometedora de institucionalizar y de aumentar la participación popular, que hace que sea eficaz la gestión participativa de los recursos naturales basada en la comunidad. Sin embargo, la mayoría de las actuales reformas de descentralización se caracterizan por una insuficiente transferencia de poderes hacia las instituciones locales, bajo la estricta fiscalización del gobierno central. Es frecuente que estas instituciones locales no representen a las comunidades ni sean responsables ante ellas. No obstante, es posible extraer algunas lecciones y recomendaciones de los limitados experimentos de descentralización que han tenido lugar en diferentes sitios.

La descentralización requiere *transferencia del poder* al igual que *representación responsable*. En la identificación de poderes apropiados y suficientes para su transferencia, resultarían muy útiles los principios de distribución del poder, llamados *principios de subsidiaridad ambiental*. Estos principios podrían desarrollarse para guiar la división de poderes para la toma de decisiones, la normatización, la ejecución, la aplicación y la

solución de controversias entre los niveles de gobierno y entre las instituciones a cada nivel. También es importante la seguridad de las transferencias de poder. Los representantes locales siguen estando sujetos y rindiendo cuenta a las autoridades centrales cuando sus poderes pueden otorgarse y quitarse al arbitrio de los agentes centrales. Para los que la población local pueda gozar de los derechos ciudadanos en lugar de permanecer como sujetos dependientes, sus representantes locales requieren un campo de poderes y derechos discrecionales seguros. Este ámbito de derechos seguros se debe establecer por la ley y protegerse mediante la representación y el derecho al recurso. La mayoría de las transferencias que se están llevando a cabo carecen de seguridad.

La selección de instituciones locales representativas y responsables es la clave para la equidad, la justicia y la eficiencia. Se considera que la rendición de cuentas a la población por parte de quienes toman las decisiones al nivel local—es decir, la democracia local—es el mecanismo para lograr una mayor equidad y eficiencia. Cuando se seleccionan órganos que tienen responsabilidad local, como son los gobiernos locales elegidos, se fortalece la democracia. Cuando en ausencia de órganos fiscalizadores representativos se escogen instituciones con sus intereses propios, no

representativas, o autocráticas como es el caso de los grupos de interés, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), o las autoridades consuetudinarias existe el riesgo de fortalecer su autocracia y debilitar la democracia. El pluralismo sin representación favorece a los grupos más organizados y poderosos. Favorece la acaparación por parte de la élite.

Poderes seguros y representación responsable van de la mano. Es peligroso transferir poder sin una representación responsable. Establecer una representación responsable sin poderes carece de sentido. La mayoría de las reformas de descentralización establecen solamente lo uno o lo otro. Una explicación parcial es que muchos agentes del gobierno central recelan de la descentralización y, en consecuencia, la bloquean. Por impedir la transferencia de poderes significativos hacia los órganos democráticos locales, o por transferirlos a agentes locales que sólo rinden cuentas al gobierno central, las agencias ambientales y otros ministerios sectoriales obstaculizan el avance de la descentralización. Hasta la fecha, siguen sin percibirse los beneficios potenciales de la descentralización debido a que el discurso gubernamental no ha resultado en la promulgación de las leyes necesarias, o bien, allí donde existen leyes de descentralización, éstas no se han implementado.

**Es peligroso transferir poderes sin una representación responsable.
El establecimiento de una representación responsable sin poderes carece de sentido.**

Sin embargo, aún las descentralizaciones parciales han tenido ciertos resultados sociales y ambientales positivos. Además de poderes significativos y de la rendición de cuentas, un complejo conjunto de otras medidas puede afectar tantos resultados. Estas incluyen las normas ambientales, las políticas para mejorar la equidad, la educación cívica, la solución de controversias y las medidas de protección legal para organizaciones activistas. Las normas ambientales son un complemento necesario y lógico de las reformas de descentralización, ya que definen los límites y las libertades de la acción discrecional local. Podrá ser necesario que el gobierno central emita un *mandato* para que el gobierno local incluya a las poblaciones excluidas y les brinde servicios, dado

que la descentralización no compensa en su totalidad muchas de las inequidades sociales, incluida la marginalización o exclusión de las mujeres ante los procesos políticos, así como la pobreza y la exclusión de los grupos marginales. La descentralización puede conducir a conflictos, en particular cuando implica la transferencia de poderes para el manejo y uso de los recursos naturales. Por consiguiente, se necesitan mecanismos de mediación y el acceso al recurso legal. Es preciso que las poblaciones y las autoridades locales conozcan la ley si van a actuar sobre los derechos y las obligaciones acompañan la descentralización. Mediante la educación cívica se puede informar a la población sobre sus derechos y obligaciones, elevando sus expectativas de reforma, representación, justicia y servicios significativos. Asimismo, las leyes que habilitan la gente para que se organice y exija reformas y respuestas de los gobiernos pueden facilitar cambios positivos.

Los gobiernos centrales desempeñan funciones claves en una descentralización eficaz, a pesar del hecho de que una gran parte de la resistencia hacia la descentralización proviene del ámbito del gobierno. La descentralización no significa reducir o desmantelar el gobierno central; más bien apela a una gobernabilidad central y local democrática de apoyo mutuo. Un gobierno central fuerte es necesario para establecer objetivos nacionales, derechos civiles, y un marco legal que facilite la organización, la representación y el derecho al recurso de los civiles. Asimismo, presta servicios ejecutorios y de apoyo mutuo. Las agencias externas (donantes y ONGs) pueden apoyar a los gobiernos en sus esfuerzos de descentralización y ayudar a establecer medidas de acompañamiento.

Contrario al papel positivo que *pueden* desempeñar, los gobiernos, los donantes y las organizaciones ambientales ya están creando un contragolpe a la descentralización con el argumento de que no ha funcionado. Pero el experimento de la descentralización apenas ha comenzado. El discurso rara vez se ha convertido en ley o en práctica y, donde lo ha sido, la población necesita tiempo para comprender e invertir en el proceso. Es imposible medir el éxito de la descentralización antes de que el experimento se haya puesto a prueba. La descentralización necesitará tiempo y un serio esfuerzo.

RECOMENDACIONES

- 1 Trabajar con instituciones democráticas locales como primera prioridad.** Los gobiernos, donantes y ONG pueden promover la responsabilidad local al: (1) optar por trabajar con gobiernos locales electos y apoyarse en ellos donde existan; (2) insistir en su creación y promoverla en otras partes; (3) promover procesos electorales que admitan candidatos independientes (puesto que la mayoría no lo hacen); y (4) aplicar múltiples medidas de responsabilidad a *todas* las instituciones con poder decisorio.
- 2 Transferir suficientes y apropiados poderes.** Los gobiernos, donantes y ONG, así como la comunidad de investigadores, deben trabajar para desarrollar los “principios de subsidiaridad ambiental” con el fin de guiar la transferencia de suficientes y apropiados poderes a las autoridades locales. También se necesitan directrices para asegurar una separación y un equilibrio reales entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en el ámbito local.
- 3 Transferir poderes como derechos seguros.** Los gobiernos deben utilizar medios seguros para transferir poderes a las autoridades locales a fin de alentar a las instituciones y a la población local a invertir en nuevas disposiciones y promover que a la población local se le otorguen derechos ciudadanos en vez de que se le considere como sujetos. Las transferencias seguras pueden crear el espacio para que, en calidad de ciudadanos, la población local comprometa a sus representantes. Las transferencias que se hacen como privilegios someten a la población local a los caprichos de las agencias y autoridades que las otorgan.
- 4 Apoyar la equidad y la justicia.** Se podría necesitar la intervención del gobierno central para corregir las inequidades y prevenir que la elite acapare los procesos públicos de toma de decisiones. El gobierno central debe también establecer el entorno legal facilitador para la organización, la representación, los derechos y el recurso legal, de manera que la población local pueda exigir al gobierno responsabilidad, equidad y justicia.
- 5 Establecer normas ambientales mínimas.** Los gobiernos deben cambiar de un enfoque de planificación al nivel gerencial a uno de normas ambientales mínimas. Normas ambientales mínimas pueden facilitar que se tomen decisiones independientes al nivel local que sean sólidas desde el punto de vista ecológico.
- 6 Establecer una adjudicación justa y accesible.** Los gobiernos deben establecer tribunales independientes y accesibles, canales de apelación fuera de las agencias de gobierno involucradas en la gestión de los recursos naturales, y mecanismos locales para la solución de conflictos. Los donantes y ONG también pueden apoyar mecanismos de adjudicación alternativos para *complementar* los canales oficiales en lugar de suplantarlos.
- 7 Apoyar la educación ciudadana local.** Los gobiernos, donantes y ONG pueden informar a la población sobre sus derechos, escribir leyes en un lenguaje claro y accesible, y traducir textos legales en idiomas locales para promover el compromiso popular y la responsabilidad de los gobiernos locales. Cuando existen derechos significativos es crítico que las personas los conozcan. Educar a las autoridades locales sobre sus derechos y responsabilidades puede también promover una gobernanza local responsable.
- 8 Dar tiempo a la descentralización.** Juzgar la descentralización sólo hasta después de que se haya intentado. Darle suficiente tiempo para que se establezca y de frutos.
- 9 Desarrollar indicadores para el monitoreo y la evaluación de la descentralización y sus resultados.** Desarrollar y monitorear indicadores de avance en la legislación de la descentralización, permite evaluar su implementación y los resultados, así como brindar la necesaria retroalimentación que puede mantener las iniciativas de descentralización por el camino correcto. Siempre es necesaria una rigurosa investigación.

En este documento se presentan resultados preliminares y recomendaciones de una investigación sobre los recursos naturales en los esfuerzos de descentralización en el mundo entero. Los resultados se derivan del proyecto de investigación comparativa del World Resources Institute (WRI) sobre la responsabilidad, la descentralización y el medioambiente en África, así como de casos presentados ante la conferencia sobre descentralización y el medioambiente organizada por el WRI en Bellagio, Italia, en el febrero del 2002. En el proyecto de investigación para toda África se realizaron estudios de campo en Camerún, Malí, Sudáfrica, Uganda y Zimbabwe en el 2000 y el 2001. Los documentos que se presentaron en Bellagio se basaron en el proyecto africano de investigación del WRI, en la iniciativa del WRI de apoyo a las políticas en torno a los recursos² en el sudeste asiático, y en estudios de caso de Bolivia, Brasil, China, la India, Indonesia, México, Mongolia, Nicaragua y Tailandia. En todos los casos se explora el grado al que se han llevado las descentralizaciones de los recursos naturales y sus resultados sociales y ambientales medibles. En la mayoría de los casos el enfoque está en la forestería, y algunos exploran el manejo de la vida silvestre y del agua. El *anexo A* contiene una lista de los casos. Este documento aborda los resultados preliminares de la investigación y los temas claves que son de relevancia para la gestión de los recursos naturales en la descentralización democrática. En el *cuadro 1* se presentan las principales recomendaciones.

INTRODUCCIÓN: DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES CON BASE EN LA COMUNIDAD A LA DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA

La descentralización tiene lugar cuando un gobierno central formalmente transfiere poderes a actores e instituciones en los niveles más bajos en una jerarquía político-administrativa y territorial (*véase el cuadro 2*). Casi todos los países en desarrollo están llevando a cabo reformas de descentralización.³ Por lo menos unos 60 países están descentralizando ciertos aspectos de la gestión de los recursos naturales.⁴ Aunque los motivos tras la descentralización son bastante variados, la mayoría de los donantes y gobiernos justifican la descentralización como un medio para aumentar la eficiencia y la equidad de las actividades de desarrollo y del

Cuadro 2

DEFINICIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Descentralización es cualquier acto en el cual, de manera formal, el gobierno central cede poderes a actores e instituciones a niveles más bajos en una jerarquía político-administrativa y territorial. *La descentralización política o democrática* tiene lugar cuando los poderes y recursos se transfieren a las autoridades representativas de las poblaciones locales y responsables hacia ellas. El objetivo de la descentralización democrática es aumentar la participación popular en la toma de decisiones locales. La descentralización democrática es una forma institucionalizada de enfoque participativo. Se considera la forma “fuerte” de descentralización —la forma que en teoría ofrece los mayores beneficios. *La desconcentración o descentralización administrativa* implica la transferencia de poder a las oficinas locales del Estado central, como prefectos, administradores o autoridades técnicas locales de los ministerios sectoriales. Estos órganos que rinden cuenta a los niveles superiores, son extensiones administrativas locales del Estado central. Pueden tener incorporada a sus funciones una cierta responsabilidad hacia niveles inferiores, pero su principal responsabilidad es hacia el gobierno central. La desconcentración es una forma “débil” de descentralización debido a que la responsabilidad hacia los niveles inferiores de la que se esperan muchos beneficios, no está tan bien establecida como en las formas de descentralización democráticas o políticas. *La privatización* es la transferencia de poderes a cualquier entidad no estatal, incluidos individuos, corporaciones, ONG, etc. Aunque a menudo se hace en nombre de la descentralización, la privatización no es una forma de descentralización, ya que opera sobre la base de una lógica exclusiva más que sobre la lógica pública inclusiva de la descentralización.

Fuente: Ribot 2002 a.

suministro de servicios, y también para promover la participación local y la democracia.⁵ Los agentes de desarrollo, los administradores de los recursos naturales y algunos ambientalistas también promueven la descentralización como una manera de aumentar la eficiencia y la equidad en la gestión de los recursos naturales.⁶ Donde se está procediendo con las reformas de descentralización, se está afectando el

modo en que las personas valoran, utilizan, manejan y tienen acceso a los recursos naturales y cómo expresan sus demandas e inquietudes al respecto. Las reformas de la descentralización cambian la infraestructura institucional para la gestión local de los recursos y, en algunos casos, crean una base institucional para una gestión y un uso más popular y participativo de los recursos naturales y de otro tipo de recursos públicos.

Los teóricos concuerdan en que los beneficios de eficiencia y equidad de la descentralización emanan de la presencia de procesos democráticos que alientan a las autoridades locales a satisfacer las necesidades y deseos de sus electores.⁷ Por lo tanto, la descentralización democrática es la forma más eficaz de descentralización. La lógica subyacente de la descentralización (véase *cuadro 3*) es que las instituciones democráticas locales pueden discernir mejor y tienen mayores probabilidades de responder, a las necesidades y aspiraciones locales, debido a que tienen un mejor acceso a la información a causa de su estrecha proximidad, y es más fácil para las poblaciones locales exigirles una rendición de cuentas.⁸ La rendición de cuentas hacia abajo por parte de las autoridades locales —rendir cuentas a las poblaciones locales— es el mecanismo central en esta fórmula.⁹ En suma, la descentralización eficaz se define como un proceso local e inclusivo bajo las autoridades locales empoderadas con decisiones discrecionales sobre los recursos que son relevantes para la población local. Es una forma institucionalizada de participación comunitaria. Es la democracia local.

Los beneficios de eficiencia y equidad de la descentralización emanan de la presencia de procesos democráticos.

De conformidad con los llamados de la *Declaración de Río y la Agenda 21*, los gobiernos, donantes y ONGs internacionales han experimentado ampliamente con estrategias participativas de gestión de los recursos naturales como un medio para aumentar la eficiencia y la equidad en la administración y uso de los recursos naturales.¹⁰ Los experimentos de gestión de los recursos naturales con base en la comunidad, como CAMP-FIRE en Zimbabwe, *Joint Forest Management* en la India, y *Gestion des Terroirs* en Malí, crearon procesos participativos en

los que los actores locales han ejercido responsabilidades de gestión y poderes de toma de decisiones sobre los recursos naturales. Las experiencias de la gestión de los recursos naturales con base en la comunidad han iluminado ciertos aspectos de la descentralización. Ellas indican que las instituciones democráticas locales pueden ser la base para la toma eficaz de decisiones locales sobre el medio ambiente, que las comunidades han desarrollado o pueden desarrollar las habilidades y el deseo de tomar y ejecutar de manera eficaz las decisiones sobre la gestión de los recursos naturales, y que la gestión, al nivel de la comunidad, puede tener efectos positivos desde el punto de vista ecológico y social.¹¹

Sin embargo, la mayoría de los experimentos relacionados con la gestión de los recursos naturales con base en la comunidad han sido limitados en espacio y tiempo, y han tenido lugar bajo estricta vigilancia, protección política, y el apoyo financiero de los donantes y los proyectos de las ONGs internacionales. La descentralización democrática presenta la oportunidad de pasar de un enfoque basado en proyectos a una participación popular legalmente institucionalizada. Esas reformas establecen la infraestructura institucional necesaria—autoridades locales representativas empoderadas— para aumentar estos esfuerzos de participación popular en todos los territorios nacionales. La idea es que el giro actual de enfoques participativos a enfoques de gestión descentralizada de los recursos naturales es un cambio de formas directas de inclusión democrática concertadas desde fuera a formas representativas de democracia bajo autoridades locales elegidas. Este giro representa un cambio de técnicas de movilización e inclusión especiales y experimentales, a formas de participación más institucionalizadas, más fáciles de reproducir y potencialmente más sostenibles a través de la democracia local.

La descentralización eficaz se define como un proceso local inclusivo bajo las autoridades locales empoderadas con decisiones discrecionales sobre los recursos que son relevantes para la población local.

La democratización y la gestión de los recursos naturales pueden reforzarse mutuamente mediante la descentralización.

LA LOGICA DE LAS PROMESAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Equidad: Se considera que la descentralización ayuda a mejorar la *equidad* mediante una mayor retención local y una distribución justa o democrática de los beneficios de las actividades locales.

Eficiencia: Se considera que la *eficiencia* económica y administrativa aumenta al:

- 1 Tomar en cuenta los costos en la toma de decisiones:** Se considera que cuando las comunidades y sus representantes toman decisiones sobre el uso de los recursos, hay mayores probabilidades de que tomen en cuenta (o internalicen) todo el conjunto de costos que éstas tienen para la población local. El desperdicio de los recursos puede ocurrir cuando individuos externos o que no están obligados a rendir cuentas, toman decisiones basadas en sus propios beneficios sin considerar los costos para los demás.
- 2 Aumentar la responsabilidad:** Se considera que al acercar la toma de decisiones a la ciudadanía la descentralización aumenta la responsabilidad del sector público y por consiguiente, su eficiencia.
- 3 Reducir los costos de transacción:** Los costos de transacción administrativa y gestión pueden reducirse por medios que aumentan la proximidad de los participantes locales y el acceso a las habilidades, la mano de obra y la información locales.
- 4 Emparejar los servicios a las necesidades:** Incluir el conocimiento y las aspiraciones locales en el diseño, implementación, gerencia y evaluación del proyecto ayuda a los que toman las decisiones a mejor emparejar las acciones con las necesidades locales.
- 5 Movilizar el conocimiento local:** Acercar el gobierno a la población aumenta la eficiencia ya que contribuye a utilizar el conocimiento, la creatividad y los recursos de las comunidades locales.
- 6 Mejorar la coordinación:** Se considera que la descentralización también aumenta la eficacia de la coordinación y la flexibilidad entre las agencias administrativas y en la planificación e implementación del desarrollo y de la conservación.
- 7 Brindar recursos:** La participación en los beneficios de los recursos locales también puede contribuir al desarrollo y a agendas de gestión ambiental, al brindar a las comunidades locales materiales e ingresos.

Fuente: Ribot 2002 a.

Esta relación es un importante vínculo sinérgico en el que los recursos naturales desempeñan un papel especial. La población rural en el mundo en desarrollo ha tenido un control limitado sobre la toma de decisiones públicas. Más que empoderados como ciudadanos, han sido gobernados como súbditos.¹² Conceder a la población rural derechos ciudadanos requiere representación, derechos y recurso legal en asuntos locales. Debido al papel dominante que desempeñan los recursos naturales en los medios de vida locales, la gobernabilidad democrática local requiere que la gente tenga voz e influencia en las decisiones sobre los recursos naturales de los que dependen. La exitosa descentralización democrática de las decisiones sobre los recursos naturales permitirá que se avance de manera considerable en la transformación de los sujetos rurales en

ciudadanos. Les brindará una significativa representación y recurso legal sobre valiosos recursos.

Tres variables claves dan forma a la sinergia entre el medioambiente y la democracia: *la responsabilidad (rendición de cuentas), los poderes y la seguridad*. La responsabilidad del Estado hacia el pueblo define la democracia.¹³ En la descentralización, las relaciones de responsabilidad son críticas para la gobernabilidad democrática local. La aplicación de medidas de responsabilidad en la toma de decisiones ambientales sirve de apoyo a una cultura de democracia más amplia. Por otra parte, la aplicación de estas medidas respalda la toma de decisiones ambientales cada vez más democráticas y eficaces. La descentralización legal de la gestión de los recursos naturales otorga a las autoridades

locales poderes *ejecutivos* (toma de decisiones y ejecución), *legislativos* (formulación de normas), y *judiciales* (solución de controversias). Contar con poderes discrecionales significativos en cualquiera de estos tres ámbitos o en todos, concede legitimidad a las nuevas autoridades democráticas locales al hacer que los representantes y sus decisiones sean relevantes para la población local. Asimismo, dan a la población local una razón para participar como ciudadanos debido a que hay decisiones significativas sobre las cuales influir.

Las autoridades locales necesitan poderes discrecionales para adaptarse, actuar y reaccionar de manera eficaz.

La seguridad en los medios de transferencia contribuye también a definir tanto la ciudadanía como la autoridad local significativa. La distinción entre *derechos seguros* y *privilegios inseguros* es clave para establecer la toma de decisiones discrecional al nivel local. Por su propia naturaleza, los privilegios se delegan, y, por consiguiente, están abiertos a los abusos de la autoridad que los asigna, la que puede otorgarlos y retirarlos a su arbitrio.¹⁴ Ni las autoridades ni la población locales invertirán en el ejercicio responsable de poderes si consideran que no los tendrán por mucho tiempo. Por esta razón, la delegación de privilegios no constituye una descentralización eficaz. Cuando se *delegan* los privilegios, las personas siguen estando sujetas a las autoridades superiores y como temen perder sus poderes, es posible que por sí mismas ejerzan poca discreción. El ámbito de la autonomía discrecional local en la que las autoridades locales son *libres* de actuar, se define mediante *los derechos seguros* que están protegidos mediante la representación y el derecho al recurso. En suma, derechos seguros sobre poderes discrecionales son un aspecto que define la descentralización y, de manera más amplia, la democracia.

Descentralizar la gestión de los recursos naturales podría ser más adecuado para respaldar la democratización local que descentralizar otros sectores como salud o educación que son mermas, más que fuentes de ingresos y que por lo general operan con formas más estandarizadas de pericia y

Cuadro 4
**DESCENTRALIZACIÓN INCOMPLETA
EN MONGOLIA**

En las áreas pastorales de Mongolia, “ha surgido una ‘tragedia de acceso abierto’ en el vacío institucional creado por una descentralización incompleta...” Ha aumentado la vulnerabilidad social ante los peligros naturales, debido, al menos en parte, a la devolución de las responsabilidades administrativas sin recursos financieros para cumplir con ellas y sin reformas en la rendición de cuentas que someterían el gobierno local al escrutinio público.

FUENTE: Mearns 2002.

planificación.¹⁵ Como fuentes de riqueza, los recursos naturales pueden financiar tanto la gobernabilidad local como el desarrollo. Como fuentes de poderes financieros y discrecionales, pueden contribuir a legitimar a las autoridades locales. Asimismo, la devolución de las funciones legislativas y judiciales podría ser más importante en la gestión descentralizada de los recursos naturales, puesto que (1) los recursos naturales son localmente específicos, diversos, tienen múltiples usos y por lo tanto requieren del conocimiento local para diseñar su gestión, y (2) en el acceso a los recursos naturales y en las restricciones a dicho acceso entran en juego demandas existentes, nuevas y a menudo múltiples, que se superponen entre sí y que pueden generar conflictos que requieren mediación local. Los gobiernos locales necesitan flexibilidad en la gestión de los recursos naturales a fin de utilizar el conocimiento local, responder a las necesidades locales y mediar entre múltiples intereses. Por estas razones, las autoridades locales necesitan poderes discrecionales para adaptar, actuar y reaccionar de manera eficiente. De conformidad con esta necesidad, hay muchas decisiones sobre el uso y la gestión de los recursos naturales que no requieren pericia externa. La responsabilidad para tomar esas decisiones puede transferirse a las autoridades locales sin amenazar el bienestar social o ambiental.¹⁶ De esta manera, los poderes sobre la gestión y el uso de los recursos naturales pueden dar y recibir apoyo de los procesos democráticos locales.

RESULTADOS: LA EVALUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y SUS RESULTADOS

LAS DESCENTRALIZACIONES RELACIONADAS CON LOS RECURSOS NATURALES ESTÁN INCOMPLETAS

Una de las primeras lecciones que se pueden aprender de las experiencias de descentralización alrededor del mundo es que a pesar del declarado compromiso de los gobiernos con la descentralización, los gobiernos centrales y los ministerios del ambiente se resisten a transferir a las autoridades locales poderes apropiados y suficientes.¹⁷ Los líderes políticos y los funcionarios públicos oponen a una descentralización significativa por una serie de razones. En lo específico, temen perder los beneficios económicos—incluida la oportunidad de obtener ingresos a partir del control que ahora ejercen sobre los recursos naturales—y los poderes que definen y respaldan sus funciones políticas y administrativas. De una manera más general, su resistencia puede reflejar preocupaciones genuinas—aunque suelen ser equivocadas o imprecisas—sobre la preservación de las normas, del bienestar social y ambiental, y de la estabilidad política.¹⁸ En general, las leyes relacionadas con la descentralización ambiental y su implementación son insuficientes en la generación de las condiciones necesarias más básicas para una descentralización eficaz. (Véanse cuadros 4 y 5.)

A pesar del declarado compromiso del gobierno con la descentralización, los gobiernos centrales y los ministerios del ambiente se resisten a transferir poderes apropiados y suficientes a las autoridades locales.

La *transferencia de poderes* e instituciones locales responsables y representativas son elementos necesarios en una descentralización eficaz.¹⁹ En el campo ambiental, la resistencia a la descentralización por parte del gobierno central se refleja en (a) la transferencia de poderes limitados y demasiado específicos y (b) en la selección de instituciones locales no representativas que reciben esos poderes. En nombre de la descentralización, los poderes que se asignan a

Cuadro 5

DESCENTRALIZACIONES BIEN ESTRUCTURADAS CON INSUFICIENTE TRANSFERENCIA DE PODERES EN MALÍ Y UGANDA

Bajo descentralizaciones progresivas en Malí y Uganda, se han establecido gobiernos locales democráticamente electos como receptores de poderes descentralizados. Sin embargo, en Malí, el servicio ambiental no ha transferido poderes al gobierno local electo, aunque las nuevas leyes forestales del país así lo establecen. En Uganda, la propuesta de ley forestal del 2001 no especifica directrices para seleccionar los poderes que se transferirán ni los niveles del gobierno local que las recibirán. En ambos casos, las leyes otorgan a las autoridades locales el derecho a manejar los recursos locales, pero las sujeta a requisitos y planes administrativos impuestos por las agencias ambientales del gobierno central. Estos planes administrativos vuelven a centralizar cualquier autonomía implícita en la transferencia de derechos. Asimismo, en ambos países muchos bosques que antes eran del dominio público se están privatizando en nombre de la descentralización. Quitarle los recursos públicos a las instituciones democráticas y transferirlos a organismos consuetudinarios y privados no respalda ni sigue la lógica pública de la descentralización democrática.

Fuentes: Comunicaciones personales y reuniones con funcionarios forestales en Malí en marzo del 2002; Namara y Nsabagasani 2003, Bazaara 2002; Muhereza 2001; Ribot 1999b; ROU 2001.

las autoridades locales sobre los recursos naturales y financieros son limitados en extremo y altamente controlados mediante requisitos excesivos de fiscalización y de planificación de la gestión. Además, estos poderes muchas veces se transfieren a una variedad de instituciones y autoridades locales que no responden de manera sistemática a la población local, y que, por el contrario, rinden cuenta a las autoridades centrales. Es así como muchas reformas para la descentralización se están estructurando de un modo que probablemente no rinda los supuestos beneficios de la descentralización y la participación pública en la gestión de los recursos naturales.

MIDIENDO LOS RESULTADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

¿Ha habido realmente una descentralización? ¿Puede el cambio social y ambiental asociarse con disposiciones institucionales descentralizadas? La caracterización de la descentralización implica evaluar cambios en las leyes y su implementación, y en las instituciones locales, sus poderes y responsabilidad. Medir los resultados implica datos adecuados antes y después de la descentralización, o la observación directa de los procesos afectados por las nuevas disposiciones institucionales. A menudo, es difícil identificar y cuantificar estos cambios institucionales, sociales y ambientales. Es difícil conectar los resultados a la descentralización y separar esos resultados de otros cambios que se estén dando, tales como la variabilidad natural de los procesos biofísicos. En Mongolia, por ejemplo, es difícil atribuir a la descentralización los cambios en los medios de vida y en las prácticas de gestión de los recursos naturales debido a los muchos conjuntos de reformas de políticas que se superponen entre sí. En la China, la aplicación simultánea de la liberalización, de las prohibiciones para la extracción de madera, de las restricciones para el corte de madera en pendientes pronunciadas y los cambios en la propiedad de la tierra, afecta el uso y manejo del bosque así como los medios de vida, haciendo que sea imposible identificar los efectos únicos de la descentralización. ¿Cómo se sabe si los resultados son producto de la descentralización? ¿Qué efectos tienen los otros fenómenos? Asimismo, la medición de los resultados requiere datos históricos de línea de base para las comparaciones antes y después. ¿Los resultados que parecen

ser inequitativos son menos inequitativos de lo que hubieran sido? ¿Cómo ha cambiado la inequidad? En Malí es posible que una cierta violencia local sea producto de la descentralización, pero ¿ha aumentado la violencia en general desde que inició la descentralización? Agregar resultados es otro aspecto problemático de medir las descentralizaciones. Algunos cambios pueden funcionar de manera compensatoria, como cuando la democratización puede conducir a una cobertura reducida del bosque si la población local valora los ingresos por encima de la conservación. ¿Cómo se evalúan los resultados generales cuando algunos son positivos y otros negativos? La mayoría de las descentralizaciones, incluidas las más aplaudidas, son recientes y sólo se han implementado de manera parcial. Las leyes de reforma de la descentralización en Indonesia sólo se promulgaron hace dos años y la implementación oficial inició apenas un año atrás. Aunque en Malí la descentralización empezó con las elecciones de las autoridades locales en 1999, el instituto estatal del medioambiente no ha descentralizado de manera oficial ningún poder significativo. Por estas razones, los resultados que se presentan en este documento son preliminares. Se necesitan más investigaciones detalladas.

Fuentes: Latif 2002; Mearns 2002; Xu 2002; Bazaara 2002 a, b; Kassibo 2002; Resosudarmo 2002.

Además de la resistencia por parte de los gobiernos centrales, hay bastante confusión y ofuscación sobre lo que constituye la descentralización democrática, que muchas veces se utiliza para eludir reformas democráticas. Con frecuencia, la desconcentración, la delegación, la privatización o meros proyectos de prueba aislados se hacen en su nombre. Los elementos básicos de la descentralización democrática—poderes discrecionales significativos en manos de autoridades representativas y responsables al nivel local—rara vez se establecen en la ley o en la práctica.

LA DESCENTRALIZACIÓN PUEDE TENER RESULTADOS POSITIVOS

Es difícil medir los efectos de la descentralización (*véase el cuadro 6*). No obstante, se ha observado que algunos experimentos de descentralización han producido resultados positivos. En Kumaon, la India, las autoridades democráticas descentralizadas han manejado bosques de manera sostenible durante más de 70 años.²⁰ En Nicaragua y Bolivia, el manejo descentralizado del bosque ha significado que allí donde los consejos locales estaban más abiertos a la influencia popular, algunos de ellos han protegido los bosques contra intereses comerciales externos (*véase cuadro 7*).²¹ La descentralización

Cuadro 7

EN OCASIONES LOS GOBIERNOS LOCALES ELECTOS SE COLOCAN AL SERVICIO DE LOS INTERESES LOCALES

En Nicaragua, la descentralización —que implicó el establecimiento de gobiernos locales electos y la transferencia de algunos poderes decisorios limitados sobre los recursos naturales— afectó los esfuerzos locales para proteger los recursos de personas externas. Grupos locales protestaron en contra de las concesiones mineras en El Castillo y Bonanza, y en ambos casos convencieron a sus gobiernos locales para que los respaldaran. El gobierno central no canceló la concesión en ninguno de los casos, pero ninguna de las compañías involucradas ha optado por utilizarla. Aunque las protestas en contra de concesiones madereras o mineras adjudicadas al nivel nacional tienen tantas posibilidades de ocurrir bajo condiciones centralizadas, cuando los gobiernos locales se unen a los manifestantes, les da credibilidad y fuerza. Sin embargo, este éxito se ve opacado por el hecho de que en otros municipios, los consejos han apoyado los intereses externos en la extracción de la madera. En Rosita, la concesión se canceló a pesar del apoyo del consejo, tras dos años de protesta por parte de la oposición local y nacional. En Cuá-Bocay, el consejo primero apoyó a los manifestantes pero luego cambió su voto a favor de la compañía, *después* de que hubo pagos de dinero de por medio, según las palabras de un miembro del consejo. En un tercer caso, en El Sauce, una comunidad local exigió que se detuviera la explotación de la madera. En protesta contra la falta de apoyo por parte del consejo municipal, los habitantes bloquearon la carretera obligando al gobierno local a negociar una ordenanza que de manera temporal suspendiera los permisos madereros existentes y requiriera la aprobación de la comunidad para otorgar nuevos permisos. En Nicaragua, los consejos de los gobiernos locales son electos por listas de partidos. No hay candidatos independientes. Esto significa que hay tantas probabilidades de que los consejos rindan cuentas a la jerarquía partidaria como a sus electores locales. Puede que respondan o no a las necesidades y aspiraciones de la población local.

Fuente: Larson 2002.

en Bolivia, Camerún, Nicaragua, y Zimbabwe ha resultado en una mayor inclusión de las poblaciones marginales en las decisiones relacionadas con el bosque.²²

En Nicaragua, por ejemplo, los grupos indígenas han logrado colocar sus inquietudes con respecto a los recursos naturales en las agendas de los consejos municipales, donde han optado por proponer sus propios candidatos para la alcaldía municipal.²³ Los procesos democráticos que apoyan en el establecimiento de comités de gerencia en proyectos forestales comunitarios en Camerún, han permitido que los pobladores Baka marginados en Moangué-le-Bosquet creen un nicho para ellos en la gestión forestal.²⁴ Asimismo, se han generado crecientes ingresos locales a través de las descentralizaciones ambientales en Zimbabwe, la India, Indonesia, Bolivia, Nicaragua y Camerún.²⁵ En Camerún, por ejemplo, las nuevas leyes forestales destinan los derechos por madera en pie a los consejos locales elegidos. Las promesas de descentralización relacionadas con los recursos naturales también han creado autoridades locales empoderadas. En Malí, el Estado prometió que los bosques pasarían a estar bajo control de los consejos rurales. Después de años de esperar que el gobierno les transfiriera los poderes, los consejeros rurales elegidos, cuya jurisdicción incluye el bosque Baye de Malí, perdieron la paciencia y empezaron a proteger los bosques por su cuenta.²⁶ A pesar de que el departamento forestal de Malí dice que los consejos locales no tienen el conocimiento ni la capacidad para administrar los recursos locales, su iniciativa demostró un fuerte deseo y capacidad locales para proteger y manejar los bosques para uso futuro.²⁷

En Kumaon, la India, las autoridades democráticas descentralizadas han manejado los bosques de manera sostenible durante más de 70 años.

Algunas reformas de descentralización se han asociado con problemas ambientales. En los casos de Camerún, Indonesia y Uganda, se reporta que la transferencia de derechos de explotación a órganos locales ha resultado en la sobreexplotación de la madera (*véase cuadro 8*), debido en particular a la necesidad de ingresos para los gobiernos locales y para la población. No hay ninguna razón para pensar que

las autoridades locales no convertirán la riqueza natural en riqueza financiera, especialmente cuando hay poca oferta de efectivo y éste se considera más valioso que los bosques en pie. Las comunidades pueden actuar como corporaciones privadas cuando los beneficios exceden por mucho los costos inmediatos percibidos. En Camerún, por ejemplo, los jóvenes han expresado su deseo de beneficiarse de los bosques, citando el hecho de que las generaciones anteriores y el gobierno lo hicieron antes de ellos, así que no ven por qué no se pueden beneficiar ellos también.²⁸ En estos casos no se sabe con certeza si las prácticas locales han sido peores para la base de recursos que la práctica habitual del gobierno central de otorgar concesiones comerciales. La descentralización debe permitir que la población local explote los recursos para su subsistencia o por dinero. La pregunta es quién decide y dentro de qué parámetros de manejo. Esta es una pregunta política que requiere información técnica y un debate público. (Véase más adelante el debate sobre normas ambientales y subsidiaridad).

Ciertos problemas sociales, incluida la violencia y el acaparamiento por parte de la élite, también se han asociado a la descentralización. En algunos distritos de Brasil, Bolivia, Camerún, la India, Indonesia, Malí, Nicaragua, México, Senegal, Uganda y Zimbabwe, grupos élites han acaparado para ellos mismos los beneficios de los esfuerzos de descentralización.²⁹ En Camerún, los jefes y los miembros de los comités de gerencia se confabulan para establecerse como un nueva “élite forestal.”³⁰ En Indonesia y Camerún se está utilizando a la población local como intermediaria para que intereses comerciales externos tengan acceso a la madera.³¹ Asimismo, las descentralizaciones generan complejos cambios en la distribución de los poderes, creando nuevos ganadores y perdedores. En los esfuerzos de descentralización en Indonesia, Malí y Camerún se ha reportado violencia entre los usuarios de los recursos.³² En Malí se reporta un incremento en el conflicto entre los agricultores y los pastores nómadas, pero no se sabe si este incremento se debe a la descentralización o a otros cambios en la ocupación de la tierra y en el manejo de los rebaños.³³

Cuadro 8

LOS INCENTIVOS PUEDEN SER UN ARMA DE DOBLE FILO: SILVICULTURA DESCENTRALIZADA EN INDONESIA

En Indonesia, las autoridades locales pueden asignar licencias para la extracción de la madera en pequeña escala. Esta medida se diseñó como un incentivo para frenar la explotación ilegal de la madera. Se considera que debido a que los que ostentan los permisos sufragan las pérdidas por fraude, están más inclinados a controlar y reportar la extracción ilegal de la madera. Sin embargo, este resultado no se ha demostrado. Los ingresos locales que percibe el gobierno local han aumentado mucho debido a su capacidad de asignar licencias en pequeña escala y cobrar otras tarifas. Lamentablemente, uno de los nuevos medios para generar ingresos ha llevado a la legalización efectiva de la extracción ilegal de la madera. En lugar de confiscar y subastar la madera obtenida ilegalmente, las autoridades distritales están ahora aplicando una tarifa sobre la madera y emitiendo documentos que permiten su reventa y transporte. Esta práctica podría tener efectos negativos sobre el control de la industria.

Fuente: Resosudarmo 2002.

TEMAS CLAVES EN LA DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA Y DE LOS RECURSOS NATURALES

En esta sección se plantean algunos temas que emergen sobre tres elementos básicos de la descentralización—*la responsabilidad, el poder discrecional y la seguridad*—así como otras reformas claves que pueden ayudar a los activistas y formuladores de políticas a destacar los aspectos positivos de las descentralizaciones relacionadas con los recursos naturales y al mismo tiempo a minimizar sus efectos negativos. El primer paso es la legislación e implementación de la descentralización. Pero aún donde se ha implementado una descentralización segura, se necesita el apoyo y medidas acompañantes del gobierno central y de otros para garantizar que no se sobreexploten los recursos naturales, que no se

comprometa la equidad y que la legislación e implementación no se contrapongan entre sí.³⁴ Algunos de estos esfuerzos incluyen normas ambientales mínimas y el alivio de la pobreza, así como medidas acompañantes para la educación cívica y la mediación de conflictos. El gobierno central debe desempeñar un papel clave en la promoción de las reformas necesarias para lograr una descentralización real. En la práctica, nunca se llega a la etapa final de la reforma de descentralización debido a que la reforma implica una lucha política constante entre los intereses locales y los intereses centrales.

LA RESPONSABILIDAD ES IMPORTANTE: ESCOJA Y APÓYESE EN INSTITUCIONES LOCALES REPRESENTATIVAS Y RESPONSABLES

En nombre de la descentralización los ministerios centrales están dirigiendo y asignando poderes a una variedad de instituciones locales. Para evaluar si la selección de las instituciones locales conducirá a una descentralización eficaz, la pregunta clave es si las instituciones seleccionadas representan a la población en cuyo nombre están tomando decisiones y si son responsables ante ella. Muchas veces ni tienen representatividad local ni son responsables, dado que una descentralización eficaz no es el único propósito de quienes escogen a las instituciones locales. Las autoridades centrales dependen de las instituciones locales para implementar sus agendas centrales, legitimizar proyectos estatales, incorporar grupos y regiones disidentes, obtener apoyo popular, establecer una base electoral, cultivar redes de apoyo, y otras cosas más. Los donantes internacionales y las ONGs dependen de las instituciones locales para implementar sus agendas específicas de salud, educación e infraestructura del medioambiente—sea que la población local esté interesada o no.³⁵ Las élites locales y nacionales también están interesadas en capturar y utilizar a las instituciones locales y a los poderes que se les están asignando a ellas bajo las descentralizaciones actuales. A menudo las instituciones con representatividad y responsabilidad local son marginadas ante la competencia de estos poderosos intereses. Debido al efecto de estas fuerzas compensatorias, seleccionar y apoyarse en instituciones locales representativas y responsables es un aspecto crucial de la descentralización.

Ninguna autoridad local responde a la perfección ante la población local. La *responsabilidad electoral* puede ser fuerte o débil, dependiendo del proceso electoral. Por ejemplo, entre los países estudiados, sólo la India, Malí, Uganda y México han optado por fortalecer la responsabilidad local al admitir candidatos independientes en las elecciones locales.³⁶ En Burkina Faso, Camerún, Senegal, Sudáfrica, Zimbabwe, Brasil, Bolivia, Nicaragua, China, Laos, Indonesia y Vietnam, las elecciones locales se hacen sobre la base de listas partidarias. Es frecuente que las autoridades elegidas tengan mayor responsabilidad hacia sus partidos que hacia la población local.³⁷ En Bolivia, algunos consejos han actuado en nombre de las poblaciones locales para no permitir concesiones en sus bosques, mientras otros han permitido que operen al nivel local a pesar de la oposición popular.³⁸ En los lugares donde sólo el partido en poder tiene los medios para organizar listas de candidatos en todo el país y no hay una competencia real entre los partidos, estos sistemas dan pocas oportunidades a las poblaciones locales de escoger a sus propios representantes.³⁹ Pero aún donde hay gobiernos locales elegidos, los gobiernos centrales y los donantes suelen preferir otro tipo de organizaciones locales. En muchos casos, los gobiernos, los donantes y las ONGs rechazan los órganos locales elegidos, tildándolos de ser demasiado “políticos”, ineficientes o carentes de capacidad.⁴⁰ Es la misma naturaleza política de los órganos locales elegidos la que los hace responsables ante las necesidades y las aspiraciones locales.⁴¹ Asimismo, allí donde los recursos naturales no son un tema local clave, las elecciones no logran fortalecer la responsabilidad ambiental.⁴² Cuando tienen responsabilidad local y están rodeadas de una pluralidad de voces, las instituciones elegidas pueden servir como un mecanismo integrador para la toma de decisiones locales.⁴³

En las reformas de descentralización es frecuente que resulten empoderados otros grupos del ámbito local. Estos incluyen administradores del gobierno central o ministerios sectoriales, gremios, ONGs, comités creados para un fin específico y grupos de usuarios y autoridades consuetudinarias. ¿Cómo democráticamente responsables son estas instituciones ante la población local? El conocimiento actual sobre la descentralización democrática dice que para la gestión de recursos públicos tales como bosques, pastizales y pesquerías, la responsabilidad de estos grupos debe pasar a la población

local a través de órganos locales elegidos.⁴⁴ Sin embargo, es frecuente que estas organizaciones no elegidas estén empoderadas como si fueran representativas o democráticas, lo que no suelen ser. Aunque los gobiernos locales no son siempre democráticos, estas instituciones alternativas tienen aún menos responsabilidad sistemática hacia el público en general. La responsabilidad local de los gobiernos elegidos puede aumentar si los dos grupos—los grupos empoderados no elegidos y el gobierno elegido—son monitoreados y ofrecidos ayuda por las oficinas desconcentradas del gobierno central, rodeados por grupos de interés y ONGs, y enfrentados con autoridades consuetudinarias activas en el ámbito local. Pero empoderar a esas instituciones en vez de a las autoridades elegidas puede ser antidemocrático.

La desconcentración a favor de *las oficinas locales de los ministerios centrales* no es muy distinta de una descentralización hacia representantes locales seleccionados por los partidos y responsables ante las autoridades superiores. Las instituciones desconcentradas carecen de una cierta parte de responsabilidad local que se considera es la que hace que la descentralización funcione. No obstante, hay evidencia de que la desconcentración puede responder bien a los intereses locales. En Brasil, por ejemplo, un sistema de premios por rendimiento llevó a que los funcionarios públicos respondieran mejor ante las necesidades locales.⁴⁵ Las oficinas locales de los ministerios sectoriales pueden apoyar a las autoridades democráticas locales, pero no deben sustituirlas.

Puede ser que los *grupos de base* y las *ONGs* no sean representativos de la población local ni responsables ante ella de manera sistemática. Más bien se constituyen para representar los intereses de sus miembros. Asimismo, la democracia interna de los grupos de base y de las *ONGs* no está asegurada. Transferir poderes a esas organizaciones no puede considerarse más democrático o representativo que la privatización—que no es una forma de descentralización. Los voceros de varios movimientos u organizaciones locales muchas veces son autonominados o patrocinados por agencias de ayuda externa u *ONGs* internacionales.⁴⁶ Aunque las organizaciones de base y las *ONGs* pueden ser fuerzas muy positivas en el desarrollo rural y en hacer que los órganos locales sean responsables, en la literatura sobre el desarrollo se plantean muchos casos en los que los gremios no han logrado

Cuadro 9

PROLIFERACIÓN DE COMITÉS DE GESTIÓN

En Uganda surgió una clase de elite local cuya función era participar en los distintos comités que estaban creando los donantes y proyectos externos, y el gobierno local. Estos miembros “profesionales” de los comités surgieron a raíz de la proliferación de los comités locales y de la demanda de “participación” por parte de los diversos programas con un solo propósito, que se estaban estableciendo en el área alrededor del bosque de Mabira. La proliferación de instituciones locales también esparce la autoridad entre demasiadas instituciones locales y le resta poder a los órganos democráticos. Un aspecto positivo es que estos nuevos cuadros de miembros de comités han adquirido importantes capacidades gerenciales y de negociación.

Fuente: Namara y Nsabagasani 2002.

sostener sus esfuerzos de desarrollo o sólo han beneficiado a una minoría privilegiada.⁴⁷

El conocimiento actual sobre la descentralización democrática es que para la gestión de recursos públicos tales como bosques, terrenos de engorde y pesquerías, la responsabilidad de estos grupos debe pasar a la población local a través de órganos locales elegidos.

Los proyectos y políticas suelen prescribir el establecimiento de comités o de *ONGs* locales para gestionar y usar los recursos naturales (*véase cuadro 9*). En Camerún, en la India y en Uganda esos comités a veces son elegidos. En Camerún, Malí, Bolivia, México, Nicaragua, Uganda y Zimbabue muchas veces se organizan en torno a grupos de interés. En contraste, en Malí, en Bolivia y algunas veces en la India, los grupos y comités de usuarios se auto-constituyen y deben presentarse ante las autoridades locales elegidas para que se les reconozca. Luego de constituirse algunos de esos comités, las autoridades locales elegidas les asignan gestión y uso de poderes. Esta estrategia refuerza a las autoridades locales elegidas y deposita en ellas la carga de equilibrar intereses

entre los usuarios. En este caso como es lo apropiado cuando se trata de recursos públicos la cadena de responsabilidades va del comité al gobierno local elegido, y del gobierno local a la población.

Jefes, caciques y las llamadas “autoridades consuetudinarias” suelen ser identificados por parte de los gobiernos centrales, de los donantes y de las ONGs como las autoridades locales apropiadas en los esfuerzos de descentralización. Los gobiernos centrales de Sudáfrica, Burkina Faso, Zimbabue y Uganda están reviviendo a esas autoridades como las recipientes de los poderes descentralizados.⁴⁸ Sin embargo, las autoridades consuetudinarias rara vez son democráticas. Sus posiciones suelen ser heredadas, y su grado de responsabilidad local depende de sus personalidades y de la historia social y política de sus localidades. Pueden ser o no ser responsables ante las poblaciones locales. Si bien se les puede describir como legítimas, su legitimidad puede ser tanto producto del temor como del respeto,⁴⁹ o bien puede venir enteramente de los poderes y el respaldo que les otorga el gobierno central o los donantes.

Más que conceder a la población local derechos ciudadanos bajo la descentralización democrática, el escoger autoridades no democráticas puede someter a la población local a autoridades arbitrarias sin representación, derechos o recurso legal como ocurría bajo las políticas coloniales de “asociación” y de “régimen indirecto.”⁵⁰ Las autoridades consuetudinarias son notorias por consolidar las inequidades de género, y por favorecer una membresía basada en el divisionismo étnico por sobre las formas de ciudadanía basadas en la residencia, tan fundamentales para la mayoría de los sistemas democráticos.⁵¹ Hoy en día hay una preocupante convergencia de esfuerzos, por parte del Estado y de los donantes, por hallar a los “verdaderos” gestores “tradicionales” de los recursos naturales y empoderarlos para que gestionen los recursos. Pero dar poderes a las autoridades consuetudinarias no refuerza la descentralización democrática.

La pluralidad institucional es importante, pero si no está mediada por la representación, puede servir solamente a las élites y a los grupos más poderosos y mejor organizados.

Al manejar los recursos públicos, comités, ONGs y autoridades consuetudinarias se vuelven problemáticas si esos organismos sea que se basen en la membresía, que sean autodenominados, elegidos u oligárquicos no son responsables ante el gobierno local elegido. Al evitar al gobierno local mediante la selección de esos órganos representativos semiprivados o alternativos, se les confieren a éstos los poderes decisorios sobre lo público que pudieran haber sido asignados a órganos elegidos. Llevar a cabo tales acciones disminuye el papel y la autoridad del gobierno local electo. Sin embargo, independientemente de que las autoridades locales sean elegidos o heredadas, parecen ser responsables ante los donantes y ministerios que les están transfiriendo poderes y funciones de gestión, más que ante la población local. Su responsabilidad responde a las cuerdas del bolsillo.⁵² Carecen también de criterio, debido a un limitado conjunto de papeles que se les imponen desde arriba. A causa de estas restricciones, suelen funcionar como agentes de implementación para las autoridades centrales, más que como entidades locales decisorias independientes y discrecionales. Si bien esas instituciones desempeñan muchos papeles positivos, no representan al público. La pluralidad institucional es importante, pero si no está mediada por la representación, puede servir solamente a las élites y a los grupos más poderosos y mejor organizados.⁵³

Muchos países carecen de gobiernos locales representativos y viables. Las medidas de responsabilidad, con o sin gobiernos locales representativos, pueden fomentar un grado de responsabilidad hacia los niveles inferiores de cualesquier autoridad que tenga el poder sobre el medioambiente. Las elecciones no son el único medio de alcanzar tal responsabilidad. Donde existan gobiernos locales elegidos, trabajar con ellos es el primer paso para reforzar la democracia local. Fortalecerlos es el segundo paso. Y donde no existen, es prioridad exigir que se establezcan. El fortalecimiento de múltiples formas de responsabilidad para las instituciones locales existentes es la segunda mejor opción. Basándose en observaciones sobre el programa CAMPFIRE de gestión de la vida silvestre en Zimbabue, un investigador recomendó una estrategia consistente en implementar de manera progresiva múltiples medidas de responsabilidad para todos los actores involucrados.⁵⁴ Las medidas de responsabilidad no electorales pueden incluir:

- recurso legal accesible;
- separación y equilibrio de poderes entre las ramas de gobierno en el ámbito local y central;
- medios de comunicación libres;
- libertad de asociación para la organización, monitoreo y cabildeo de terceras partes;
- procesos públicos de discusión, información, consulta y participación;
- transparencia fiscal y política mediante el suministro de información;
- financiamiento del gobierno local por la vía de los impuestos locales;
- contratos basados en el rendimiento;
- educación cívica;
- promover el servicio público y la dedicación cívica mediante premios al desempeño en el servicio público;
- movimientos sociales y otras formas de protesta o resistencia popular; y
- supervisión por parte del gobierno central.⁵⁵

Además, se debe cuidar que los entes administrativos y otros niveles de gobierno sean responsables ante los gobiernos locales, de modo que puedan brindar los servicios que la población local espera y demanda. Una estrategia es elegir, respaldar o crear instituciones locales democráticas, y luego aplicar medidas para afianzar la responsabilidad de todas las instituciones, sean democráticas o no, para mejorar la capacidad de respuesta de todos los grupos y autoridades locales ante la población local.⁵⁶

LOS PODERES DISCRECIONALES SON IMPORTANTES: LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIDAD AMBIENTAL SON NECESARIOS

Para que haya una verdadera descentralización es de importancia crítica que tenga lugar la transferencia de poderes discrecionales significativos. Sin poderes discrecionales, aún las autoridades locales democráticas más responsables pueden ser irrelevantes. En Senegal, los concejos rurales se sentían marginados e inútiles porque no tenían nada que ofrecer a su pueblo.⁵⁷ Los poderes discrecionales propician que las autoridades locales respondan con flexibilidad a las necesidades y aspiraciones locales, haciendo que éstos sean relevantes para sus electores. Los poderes discrecionales dan también a la población una razón para comprometerse con el

Cuadro 10 PLANIFICACIÓN GERENCIAL DEMASIADO COMPLEJA

En Camerún, las comunidades que deseen establecer un bosque comunitario bajo la ley forestal de 1994 deben pasar por un complejo proceso. Se requiere que (1) creen y registren el comité de gerencia del bosque comunitario con una constitución escrita; (2) elaboren mapas de sus territorios “tradicionales” y los demarquen; (3) comparen esos límites con zonas permitidas en un plan aprobado por el gobierno para el uso forestal; (4) determinar la magnitud del bosque accesible para el bosque comunitario; (5) establecer un plan de manejo forestal simplificado; y (6) buscar la aprobación del plan de manejo por parte de las autoridades administrativas de la prefectura local y del gobierno central. Sin embargo, recientemente, bajo la presión de los donantes por las dificultades que implica cumplir con estos requisitos, el Ministerio del Ambiente y de los Bosques estableció una unidad de desarrollo de bosques comunitarios con el objetivo de brindar ayuda para la implementación de los mismos. No obstante, hasta la fecha ninguna comunidad ha podido establecer un bosque comunitario sin una extensa ayuda externa. Los argumentos “cientistas” —argumentos que de manera especiosa evocan la autoridad científica— son otro medio común de mantener el control central sobre los recursos naturales. Estos incluyen argumentos que suenan técnicos para mantener las decisiones al nivel central. Sin embargo, hay muchos poderes para el uso y la gestión ambiental que se pueden transferir sin que se ponga en peligro la base de los recursos, incluso sin la necesidad de mejores capacidades locales. Pero los servicios forestales se niegan de manera sistemática a reconocer esto. Estos tipos de argumentos han llevado a que se establezcan requisitos de planificación gerencial extremadamente complejos, que a menudo han hecho imposible que las comunidades locales utilicen o manejen los recursos que tienen a su alrededor con algún grado de independencia.

Fuentes: Oyono 2002 a; Etoungou 2002; Ribot 1995; Graziani and Burnham 2002.

Estado y empezar a demandar que las decisiones se conformen a sus necesidades. La sociedad civil comienza a cristalizar y a organizarse en torno a las autoridades representativas empoderadas.⁵⁸ No hay ninguna razón para organizarse y cabildar a representantes que no sustentan poderes significativos, puesto que no se les puede hacer responsables. Si bien la transferencia de poder sin representación responsable puede ser peligrosa, la representación sin poder carece de sentido.

Las autoridades consuetudinarias son notorias por consolidar las inequidades de género, y por favorecer una membresía basada en el divisionismo étnico por sobre las formas de ciudadanía basadas en la residencia, tan fundamentales para la mayoría de los sistemas democráticos.

En las actuales iniciativas de descentralización, permanecen centralizados muchos poderes que se podrían devolver a las autoridades locales sin que ello constituya una amenaza para el medioambiente.⁵⁹ La forestería y las agencias de protección a la vida silvestre transfieren derechos de uso sin valor comercial mientras que retienen el control central sobre los aspectos lucrativos del sector.⁶⁰ Los gobiernos centrales establecen los requisitos para la gestión de los recursos que exceden con mucho las medidas necesarias.⁶¹ Frecuentemente, las agencias forestales establecen complejo sistemas prescriptivos para la planificación de la gestión forestal, que requieren la aprobación de un agente “experto” en forestería antes de que los gobiernos locales puedan tomar decisiones concernientes a cuándo, cómo o dónde se pueden usar y comercializar los bosques. En la mayoría de las descentralizaciones se transfieren pocos poderes discrecionales sobre los recursos naturales a las autoridades locales.

Los poderes positivos que más usualmente se transfieren son los impuestos y los ingresos procedentes de los recursos naturales locales. Esos ingresos han aportado contribuciones significativas a las comunidades locales para la construcción de escuelas, molinos y otros proyectos públicos. En Bolivia, Camerún, Indonesia, Malí y Zimbabue el poder de asignar

pequeñas concesiones se ha transferido a los gobiernos locales. En todos esos casos, esos derechos han aumentado el poder, y muy probablemente la legitimidad de las autoridades locales que los detentan. Si bien esto representa un gran avance en la descentralización, el derecho a los ingresos y la capacidad de asignar concesiones o permisos de producción en todos esos casos se restringe a una pequeña porción del área forestal en explotación. El resto se reserva para que lo explote el gobierno central. Muchas veces este derecho va acompañado de excesivas exigencias de planificación y estricta supervisión, lo que restringe indebidamente los criterios locales (*véase cuadro 10*).

Las investigaciones han identificado varios problemas sistemáticos en la selección y equilibrio de los poderes que se transfieren a las autoridades locales. Se están transfiriendo a las autoridades locales obligaciones y objetivos instrumentales del Estado, en lugar de poderes que crean un ámbito de discrecionalidad decisoria local. Es frecuente que esos mandatos no vayan acompañados de financiamiento. Los ingresos provenientes de impuestos y tarifas, cuando están disponibles, no siempre cubren el costo de las obligaciones. Se transfieren usos sin valor comercial en vez de oportunidades lucrativas. Las decisiones técnicas, tales como cuáles técnicas de gestión se deberían emplear o qué recursos se pueden cosechar y cuándo, suelen ir combinadas con decisiones no técnicas concernientes a quién debe tener acceso a los recursos naturales. Cuando las decisiones sobre la asignación comercial y la subsistencia se tratan como decisiones técnicas que debe tomar el servicio forestal, se oculta el hecho de que las agencias del gobierno central se reservan para sí lo que al final de cuentas son opciones políticas. Esas decisiones no técnicas siguen estando centralizadas, aunque son precisamente la clase de decisiones que las autoridades locales podrían tomar sin que constituyan una amenaza para el recurso.⁶²

La dimensión geográfica también afecta la distribución de los poderes. Para el propósito de la responsabilidad, la representación y la participación, algunas jurisdicciones políticas o administrativas pueden resultar demasiado grandes para que se consideren locales, lo que es el caso del nivel inferior en el gobierno local de Burkina Faso.⁶³ Muchas veces lo relevante es cuál escala es la más apropiada para qué tipo de decisiones. En la práctica, no siempre se pueden emparejar las jurisdicciones con las formaciones ecológicas, porque las

cuencas y los bosques pueden no quedar en una misma jurisdicción administrativa o política local. Una manera de abordar múltiples dimensiones geográficas es alentar la formación de redes y federaciones gubernamentales locales para que los electores aguas arriba y aguas abajo puedan colaborar juntos en pos de beneficios mutuos. Esto puede ser una mejor opción que establecer nuevos distritos con propósitos especiales.⁶⁴ El impulso de recentralizar en distritos de mayor escala tiene sentido en el caso de algunos recursos, pero se debe abordar con cautela. Añadir más dimensiones o estratos de gobernanza puede retirar los poderes del ámbito local y concentrarlos en niveles superiores.⁶⁵ La proliferación de dimensiones por la que abogan los proponentes de la gobernanza multicéntrica puede difundir poderes entre demasiados actores, más que crear un convincente sistema de gestión. La formación de redes y federaciones puede ser un eficaz abordaje para mantener la gobernanza local mientras se atienden problemas multidimensionales.

Los ministerios centrales constantemente utilizan argumentos sobre la capacidad para bloquear la transferencia de poderes a las autoridades locales. El problema de la “capacidad” es como el asunto del huevo y la gallina. Por parte de los gobiernos centrales hay renuencia a devolver poderes antes de que se haya demostrado capacidad, pero sin poderes no hay bases sobre las cuales las autoridades locales puedan ganar la experiencia necesaria para fortalecer su capacidad. Tampoco hay base alguna para demostrar que esa capacidad se ha ganado. Más aún, los argumentos que se basan en la falta de capacidad suelen usarse más como excusa que como razón justificada para no devolver poderes.⁶⁶ Hay que desarrollar estrategias para lidiar con este problema. Se necesita más investigación para identificar cómo los gobiernos utilizan argumentos sobre la capacidad para determinar cuándo se basan en verdaderas limitantes locales y cuándo se usan meramente como excusa para no transferir fondos. Algunas preguntas importantes incluyen: ¿Qué transferencias se pueden hacer sin capacidad local adicional? ¿Cómo se pueden usar las transferencias de poder para fortalecer la capacidad? ¿Qué clase de capacidades son las que en verdad se necesitan? Se necesitan estrategias para que se puedan transferir poderes antes de que se demuestre la capacidad, de modo que el empoderamiento local tenga la oportunidad de ocurrir.

La mezcla de poderes y obligaciones a retener en el nivel central y aquellos que se han de devolver a las entidades político-administrativas de menor escala es un asunto que requiere análisis crítico y un debate público e informado. De otro modo, es posible que las agencias ambientalistas sigan reteniendo poderes y realizando una microgestión de los sectores ambientales ambiental, sean o no sean necesarias tales medidas. El principio de “subsidiaridad” reclama que se tomen decisiones al más bajo nivel político-administrativo posible.⁶⁷ Siguiendo este principio, las decisiones que pueda tomar la ciudadanía deben quedar establecidas en el ámbito de los derechos ciudadanos. Las decisiones que pueden tomar los representantes del gobierno local dentro de un cierto marco de normas⁶⁸ deben mantenerse a ese nivel. En la mayoría de las descentralizaciones ambientales no se sigue el principio de subsidiaridad.

Se necesita un conjunto de principios que guíen la división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial entre los niveles de gobierno. Esos principios podrían incluir lo siguiente:

- Los poderes discrecionales deben transferirse para dar cierta independencia a las autoridades locales.
- Esos poderes han de tener valor o significación para la población local.
- Los mandatos deben ir aparejados con suficientes recursos fiscales y apoyo técnico, y los mandatos no deben ser los únicos poderes transferidos a las autoridades locales.
- Se deben transferir a las autoridades locales las oportunidades de usar recursos comercialmente valiosos, además de derechos al usufructo orientados a la subsistencia.
- Las decisiones técnicas que es necesario tomar en el nivel central no deben confundirse con decisiones políticas concernientes al uso de recursos (es decir, quién debe tener acceso y beneficiarse de ellos).
- Se debe prestar atención a la separación y equilibrio de poderes en cada nivel de gobierno.

Además, los recursos *públicos*—incluyendo la mayoría de los bosques, pesquerías y pastizales—deben mantenerse dentro del sector público. No deben privatizarse.

LA TRANSFERENCIA SEGURA DE PODER ES IMPORTANTE

Los *medios de transferencia* son otra dimensión crucial de la descentralización.⁶⁹ La seguridad y sostenibilidad de las reformas para la descentralización en su mayoría se basan en los medios empleados para transferir poderes del gobierno central a otras entidades. Los medios de transferencia pueden ser constitucionales, legislativos, o se pueden cumplir mediante decretos ministeriales u órdenes administrativas. Las *transferencias constitucionales* son las más seguras y sostenibles.⁷⁰

Ghana, Etiopía, Malí, Senegal, Sudáfrica y Uganda tienen todas ellas cláusulas constitucionales que aseguran cierto grado de descentralización gubernamental.⁷¹ Si bien esas cláusulas no especifican cuáles poderes son descentralizados, brindan una ventaja para que quienes formulan las leyes establezcan y mantengan disposiciones de gobernanza descentralizada. La especificación de los poderes a descentralizarse que exista o no exista apoyo constitucional para la descentralización usualmente tiene lugar mediante decretos y ordenanzas, que son formas menos estables de transferencia que pueden cambiar por el equilibrio de poderes entre los partidos o por los caprichos del partido o de los administradores en el poder.⁷²

En la legislación ambiental de Burkina Faso, Camerún, Guinea, Malí, Senegal, Sudáfrica, Zimbabwe y en otras partes, las decisiones concernientes a la asignación de poderes importantes se realizan por decreto administrativo o ministerial. En Malí, por ejemplo, la constitución demanda la descentralización, y la legislación ambiental demanda la descentralización de los poderes sobre los recursos naturales, según dicta el código forestal de 1996. Pero en el código forestal los poderes que se han de devolver están especificados por decreto del ministerio responsable de los bosques. Los procedimientos para resolver controversias sobre asuntos forestales son especificados por orden del gobernador asignado por el Estado en cada región. Al igual que muchas agencias ambientales en el mundo, el servicio ambiental de Malí aún no transfiere de manera oficial ningún poder a las autoridades locales. La descentralización en el sector

ambiental de Malí es un asunto discrecional para el ministerio responsable de los bosques y su personal administrativo. De este modo, lo que parece ser una garantía constitucional se transforma en algo que se hace a discreción de la rama ejecutiva.⁷³

Mientras la gente no crea que los derechos que ha ganado están asegurados, es poco probable que invierta en ellos. La gente que cree que en un futuro cercano el gobierno le quitará esos nuevos derechos para explotar los bosques, podría ejercerlos con carácter urgente. De ese modo, las reformas para la descentralización pueden dar lugar a talas excesivas. Tras las reformas para la descentralización en Kumaon, la India, se observó tal sobreexplotación en la década de 1930, antes de que la situación se estabilizara. Más recientemente, luego de la descentralización en Indonesia la explotación ha sido intensa.⁷⁴ La inseguridad también desalienta la formación de sociedades civiles. Cuando el poder de los gobiernos locales es poco o es de carácter provisional puede ocurrir que la población local no se comprometa ni se organice como ciudadanía para influir en el gobierno local. Además, las autoridades centrales pueden someter a su voluntad a la población local amenazándola con retirarles poderes, e incluso puede ocurrir que las autoridades locales elegidas pasen de ser instrumentos para conceder derechos ciudadanos a agentes de la administración central.

Igual que ocurre con la seguridad en la tenencia de la tierra, la seguridad en la transferencia de los poderes decisivos desde el gobierno central a las instituciones locales moldea la sostenibilidad de las reformas y la disposición de la población local a creer y a invertir en las reformas. Las transferencias que se hacen por reformas legislativas son más seguras que las que se hacen por decreto ministerial, por ordenanza administrativa o al criterio de las autoridades administrativas. Los modos inseguros de transferencia desalientan a la población local a invertir en las nuevas leyes de descentralización. La ramificación ambiental de este fenómeno es que hay más probabilidades de que la gente sobreexplota los recursos mientras le es posible, y que invierta menos en mantenimiento ambiental si no cree que sus nuevos privilegios serán duraderos. En Indonesia, la sobreexplotación de los bosques puede deberse a dinámicas de esta clase.⁷⁵ Retener una discrecionalidad desmesurada en la rama ejecutiva también

crea oportunidades para asignar recursos según líneas políticas y sociales y para servir a los intereses de los agentes centrales. Los medios seguros de transferencia pueden ayudar a reducir tales oportunidades para la corrupción y el abuso.

MEDIDAS ACOMPAÑANTES Y FUNCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL PARA UNA VERDADERA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización puede beneficiarse de un Estado central sólido.⁷⁶ Irónicamente, los programas de ajuste estructural que promueven la descentralización en el centro, muchas veces parecen socavar el establecimiento de un gobierno local sólido al privar a los gobiernos centrales de los fondos y el personal necesarios para apoyar reformas locales exitosas.⁷⁷ Muchos poderes pertenecen al gobierno central, como es el establecer el entorno legal facilitador para la descentralización, las prioridades y normas ambientales nacionales, las estrategias para la reducción de la pobreza, y el asegurar que se cumplan las leyes nacionales. El gobierno central también desempeña un papel dando apoyo con servicios financieros y técnicos a una variedad de esfuerzos locales.

Normas ambientales mínimas: Un complemento lógico y necesario para la descentralización

Por muy representativas que sean las autoridades locales, y por muy bien que cumplan su responsabilidad de rendir cuentas a las instancias inferiores, pueden incurrir en la sobreexplotación de los recursos e ignorar los intereses de las minorías si se les otorgan poderes no limitados (*véase cuadro 11*). Cuando resulta rentable, es posible que quienes toman las decisiones exploten, más que conserven, los recursos naturales, especialmente si no son ellos quienes asumen los costos indirectos. Por ejemplo, la deforestación por parte de usuarios río arriba conduce a inundaciones río abajo y al azolvamiento de las represas. Los recursos se explotan cuando las necesidades son especialmente urgentes, y cuando la explotación no conlleva costos locales inmediatos. Para asegurar resultados positivos en lo social y en lo ambiental se precisan normas y medios para asegurar que se toman en cuenta los intereses ambientales y sociales definidos al nivel nacional. Por supuesto, los resultados también dependen de la

Cuadro 11

LA CONSERVACION NO ESTÁ ASEGURADA SI NO EXISTEN MEDIDAS ACOMPAÑANTES

En muchos de los bosques de Camerún, las comunidades locales explotan los bosques circundantes como concesiones comerciales. Un poblador explicó que las personas quieren “comer y beber ahora con el dinero que les brindan los bosques.” Sobre la base de argumentos de esta naturaleza, los investigadores cameruneses consideran que la descentralización sin medidas acompañantes puede ser “contraproducente desde el punto de vista ecológico.” Normas ambientales mínimas podrían permitir que las comunidades locales ejerzan sus derechos de explotar y beneficiarse de los bosques o de convertirlos para otros usos, sin causar los tipos de daños sociales y ambientales que comúnmente se asocian con concesiones comerciales otorgadas al nivel central.

Fuente: Oyono 2002 a.

historia local y de la cultura de conservación, cooperación y estratificación social.

Nadie, entre quienes abogan por la descentralización, pretende que *todas* las decisiones sobre los recursos naturales se transfieran a las poblaciones locales. Los principios de subsidiaridad son un medio para determinar qué poderes se pueden transferir a la población local sin amenazar la integridad de los recursos naturales o el bienestar social. Las normas ambientales mínimas son un medio complementario para codificar esos principios en la ley, estableciendo con ello mayor autonomía local en la gestión y uso de los recursos naturales. El enfoque de las normas mínimas complementa la descentralización al especificar los límites del dominio de la autonomía local sin restringir la discrecionalidad dentro de esos límites.

El enfoque de unas normas ambientales mínimas reemplazaría el enfoque de la microgestión dirigida desde el centro, que actualmente se ejerce mediante complejos planes y procesos de planeación. Un conjunto de normas mínimas especifica un conjunto de restricciones y pautas para el aprovechamiento y

la gestión del medioambiente. Los gobiernos locales y los individuos que operan dentro de esas restricciones no necesitan planes de manejo para utilizar y gestionar recursos. Las autoridades locales representativas deben aplicar esas normas, hacer públicas las decisiones sobre la gestión y el uso de los recursos y mediar en las controversias entre los usuarios. Algunas de las acciones pueden requerir planes para mantener las normas mínimas, pero a menos que las actividades resulten violatorias o hagan necesario modificar las normas mínimas, no se requiere permiso de los ministerios centrales del ambiente. La mayoría de los enfoques actuales requieren planeación y supervisión para todo uso comercial.

Se necesita más investigación y debate público para identificar los límites entre lo que se puede o no se puede hacer sin la intervención directa de las agencias ambientales del gobierno central. El campo de acción que no interfiere con las normas mínimas forma parte integral del dominio de la autonomía local que contribuye a una verdadera descentralización. Se requiere un cambio de la gestión planificada a un enfoque de normas ambientales mínimas para regular los usos locales. Compete a los gobiernos centrales establecer las normas mínimas.

La mitigación de la pobreza y la inclusión de los grupos marginados requiere medidas adicionales

La descentralización configura la equidad entre los distritos locales. Tal equidad interjurisdiccional depende de la voluntad del gobierno para comprometerse en la redistribución de los recursos entre los distritos. La descentralización puede dar por resultado que aquellas regiones o localidades dotadas de buenos recursos naturales, financieros o técnicos prosperen a expensas de aquellas que carecen de tales recursos.⁷⁸ El Banco Mundial señala que para remediar tales inequidades se requiere la voluntad del Estado central para comprometerse en la redistribución entre las regiones.⁷⁹ Tal redistribución sólo se puede cumplir con la asistencia del gobierno central.⁸⁰

Los gobiernos centrales tienden a ser más generosos con los pobres que los gobiernos locales. En las descentralizaciones que atañen a los recursos naturales se suele observar que la distribución de los beneficios y la toma de decisiones al nivel local no son equitativas. Las élites locales pueden abrigar más

prejuicios contra los pobres que aquellos en los niveles superiores. Los grupos étnicos dominantes pueden usar sus nuevos poderes para sacar provecho de otros más débiles.⁸¹ Sin embargo, se suele asumir que la mitigación de la pobreza es uno de los resultados positivos de la gobernanza descentralizada. Al contrario, un estudio comparativo muy importante sobre la descentralización y la mitigación de la pobreza concluye que “la capacidad de respuesta ante los pobres es un resultado bastante raro,” y que “los resultados positivos se asocian principalmente con un decidido compromiso por parte del gobierno nacional o del partido a promover los intereses de los pobres en el ámbito local...”⁸²

Mecanismos locales para la mediación

La descentralización redistribuye los derechos sobre los recursos y los beneficios que se derivan de ellos, produciendo ganadores y perdedores. Los conflictos emergen al cambiar los procesos decisorios, como ha ocurrido en Malí al traslaparse las reivindicaciones de pastoralistas, granjeros y usuarios de los bosques.⁸³ Dentro de las comunidades surgen tensiones sobre la inversión de nuevos ingresos procedentes de impuestos y cobros sobre los recursos naturales, como ha ocurrido en Camerún.⁸⁴ También emergerán conflictos entre los usuarios, las autoridades locales y las agencias gubernamentales de gestión de los recursos naturales. En la mayoría de los casos, los conflictos sobre los recursos naturales los arbitra la agencia de gobierno responsable del recurso en cuestión. Pero este arreglo crea conflictos de interés y resultados injustos debido a que las funciones ejecutivas no se separan de las judiciales. Además, los comités creados para una función específica, aún si son elegidos, pueden causar conflictos cuando la tarea específica para la que fue elegida el comité implica medidas de control para excluir del recurso al resto de la comunidad.⁸⁵

Para facilitar una transición fluida de la gestión central hacia sistemas descentralizados de gobernanza ambiental, se necesitan mecanismos locales para resolución de controversias, tribunales accesibles y canales de apelación que no pertenezcan a las agencias gubernamentales involucradas. Es la responsabilidad del gobierno central disponer sistemas oficiales de adjudicación. El gobierno central también puede habilitar, con el apoyo de comunidades, donantes y ONGs,

mecanismos alternativos para la resolución de controversias diseñados para complementar, y no para reemplazar, un justo sistema judicial.

Educación ciudadana y del gobierno local

El gobierno central, los donantes y las ONGs pueden apoyar las campañas locales de educación ciudadana. La educación ciudadana puede hacer que la gente conozca sus derechos así como también las obligaciones que el gobierno tiene hacia ella. A su vez, la educación puede hacer que los gobiernos locales conozcan sus poderes y entiendan sus obligaciones hacia la población local. Ello puede incluir la publicación de manuales para explicar las leyes relevantes así como también la traducción de las leyes a los idiomas locales.

El tomar conciencia sobre los derechos puede generar una demanda popular por un gobierno más responsable y por que se reconozcan nacionalmente los derechos locales. En Malí, la agencia forestal gubernamental debe transferir, por ley, transferir poderes a los concejos rurales recién elegidos, pero la agencia se ha rehusado a cumplir (*véase cuadro 5*). Luego de saber que tenían derechos sobre el uso y aprovechamiento del bosque, los concejos locales elegidos del bosque de Baye empezaron a organizar planes de protección forestal, anticipando la transferencia formal de poderes. Donde los derechos existen, la educación ciudadana puede alentar a la gente a ejercerlos como ciudadanos plenos.

Informar a la gente sobre sus derechos, redactar nuevas leyes en un lenguaje claro y accesible y traducir nuevos textos jurídicos a los idiomas locales puede fomentar el compromiso ciudadano y la responsabilidad del gobierno local.

CONCLUSIÓN

El potencial de la descentralización para ser equitativa y eficiente depende de la creación de instituciones democráticas locales con poderes discrecionales significativos. Pero pocas veces ocurre que se eligen instituciones democráticas *y además* se les dota de poderes discrecionales. Irónicamente, se está formando ya una reacción adversa a descentralizar los poderes sobre los recursos naturales. Las agencias ambientales en Uganda, Ghana, Indonesia, Nicaragua y en otros países han argumentado que tanta descentralización ha causado daños o sobreexplotación.⁸⁶ Tales llamados a re-centralizar el control sobre los recursos naturales resultan prematuros.

Antes de poder juzgar las descentralizaciones, se necesita tiempo para que sean legisladas e implementadas y para que tengan efecto. Primero se tiene que establecer representación localmente responsable *con* poderes discrecionales. Luego, se tienen que identificar medidas de acompañamiento para asegurar protección ambiental, justicia y ausencia de conflictos. Para impulsar el experimento de la descentralización y probar las condiciones bajo las cuales rinde los beneficios que sus abogados y teóricos prometen, la descentralización tiene que ser plenamente probada, monitoreada y evaluada.

El cuadro 1 en la sección del resumen destaca algunas recomendaciones claves para impulsar el experimento de descentralizar los recursos naturales.

ANEXO A: INVESTIGACIÓN DE WRI SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL MEDIOAMBIENTE

Muchos de los resultados en esta publicación se derivan del proyecto de WRI de investigación comparativa sobre la descentralización y el medioambiente en África y de casos presentados ante la conferencia sobre la descentralización y el medioambiente organizada por WRI en Bellagio, Italia, en febrero de 2002. La iniciativa de WRI de apoyo a las políticas sobre recursos, con sede en Asia, también aportó materiales sobre sus casos.⁸⁷

La Iniciativa para la Responsabilidad, la Descentralización y el Medioambiente forma parte del proyecto del WRI sobre la responsabilidad ambiental del programa de instituciones y gobernanza en África. En los últimos dos años, esta iniciativa ha llevado a cabo investigación y análisis de políticas para entender mejor los efectos de la descentralización sobre los cambios sociales y ecológicos en Malí, Camerún, Uganda, Zimbabwe y Sudáfrica. El objetivo del proyecto es mejorar el diseño e implementación de las políticas de descentralización que actualmente se aplican en toda el África subsahariana, de manera que promuevan la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Han contribuido a este proyecto los siguientes investigadores: Patrice Bigombe Logo, Patrice Etoungou, y Phil René Oyono de Camerún; de Malí, Thierno Diallo, Bréhima Kassibo, y Naffet Keita; de Mozambique, Alda Salomao; de Uganda, Nyangabyaki Bazaara, Juliet Kanyesigye, Frank Emmanuel Muhereza, Eugene Muramira, Agrippinah Namara, y Xavier Nsabagasani; de Sudáfrica, Lungisile Ntsebeza; y de Zimbabwe, Diana Conyers, Alois Mandondo, y Everisto Mapedza. Sus obras se detallan en la bibliografía.

La Conferencia de Bellagio sobre la descentralización y el medioambiente examinó los resultados de la investigación sobre la descentralización y el medioambiente en todo el mundo, incluidos casos de Africa: Camerún, Malí, Uganda, Zimbabwe, y Sudáfrica; de Asia: China, la India, Indonesia, Mongolia, y Tailandia; y de América Latina: Bolivia, Brasil, México y Nicaragua.

La Conferencia sirvió de foro para el diálogo inter-regional e interdisciplinario entre la investigadores que trabajan en la relación entre la descentralización y el medioambiente. El objetivo de la conferencia era examinar cómo se van desarrollando las descentralizaciones, a fin de mejorar, racionalizar y sustentar los aspectos positivos de las descentralizaciones para el medioambiente y los medios de vida locales.

Arun Agrawal, Amita Baviskar, Nyangabyaki Bazaara, Christian Brannstrom, Ben Cousins, Xu Jianchu, David Kaimowitz, Bréhima Kassibo, Anne Larson, James Manor, Robin Mearns, Fernando Melo Farrera, Lungisile Ntsebeza, Phil René Oyono, Pablo Pacheco, Nancy Peluso, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, Jesse C. Ribot, y Uraivan Tan-Kim-Yong aportaron documentos, y estos se detallan en la bibliografía.

La Iniciativa de Apoyo de la Política de los Recursos del WRI brinda foros para el intercambio de investigaciones y lleva a cabo investigación sobre la gestión descentralizada y transfronteriza de los recursos naturales en la cuenca del río Mekong. Se llevaron a cabo casos en Camboya, China, Laos, Vietnam y Tailandia, con Dang Thanh Ha, Hoang Huu Cai, Le Van An, Nguyen Quang Dung, Pham Thi Huong, Sith Sam Ath, Tran Duc Vien, y Zuo Ting. Esta investigación fue resumida por Mairi Dupar y Nathan Badenoch, y se cita en la bibliografía.

NOTAS

1. Claro está que el pluralismo sin representación también puede resultar en el acaparamiento por parte de la élite y en la dominación de los grupos mejor organizados y más poderosos, como en la política estadounidense, donde poderosos intereses influyen en las políticas ambientales.
2. Véase Dupar y Badenoch 2002.
3. UNCDF 2000:5-11; Banco Mundial 2000; Dillinger 1994:8; Crook y Manor 1998; Töttemeyer 2000:95; Therkildsen 1993:83.
4. Agrawal 2001.
5. El término descentralización se halla ahora muy extendido y se usa para promover una variedad de objetivos que incluyen: el desmantelamiento o “reducción” de los gobiernos centrales, la racionalización de la administración central, la consolidación de la unidad nacional; la consolidación del poder central y el fortalecimiento del gobierno local. Estos objetivos han surgido a raíz de las crisis económicas, los movimientos revolucionarios y secesionistas y por las condiciones que establecen los donantes (Ribot 2002a).

Sobre planteamientos de eficiencia y equidad véase Therkildsen 2001:1; Smoke 2000:16; World Bank 2000:108; Conyers 2000:8; Huther and Shah 1998; Sewell 1996; Romeo 1996; Baland and Platteau 1996; Schilder and Boeve 1996: 94-117; Parker 1995; Cernea 1985; Selznick 1984 [1949]; Tiebout 1972; Oates 1972:11-12. Sobre el suministro de servicios, véase Tandler 2000:118; Rothchild 1994:3; Smoke 2000:16; Smoke and Lewis 1996; Saito 2000:11; Hudock 1999; Manor 1999; Crook and Manor 1998; Parker 1995; Uphoff and Esmán 1974; Alcorn 1999; Onyach-Olaa and Porter 2000:25; Fiszbein 1997:2-3. Sobre la participación y la democracia como motivos, véase Oyugi 2000:4; Balogun 2000; Sharma 2000; Engberg-Pedersen 1995:1; de Valk 1990:11; Conyers 1990:16; Menizen-Dick and Knox 1999:5; Bish and Ostrom 1973; Weimer 1996:49-50.
6. Ribot 2002a.
7. Véase Smoke 1990:10. Uphoff y Esmán (1974) argumentan que la representación responsable aumenta el desempeño del desarrollo. Crook y Sverrisson (2001:5) señalan que hay dos pasos en la vinculación de la participación local o la democracia a los resultados. El primero consiste en medir la capacidad de los procesos o autoridades locales con poder decisorio para responder a las necesidades locales. El segundo consiste en medir la relación entre el grado de respuesta y la eficacia de los resultados. Ellos definen la capacidad de respuesta institucional como “el logro de ‘congruencia entre las preferencias de la comunidad y las políticas públicas’ de tal manera que el público valora las actividades de la institución...” Además, “la capacidad de respuesta de las políticas es cuestión del proceso mediante el cual éstas se definen, del grado de empoderamiento y de ‘la apropiación’ que sienten aquellos que resultan afectados por las mismas... y por ende, la legitimidad general de la institución y de los procedimientos a través de los cuales asigna los recursos.” Esto es análogo a lo que he llamado responsabilidad del gobierno y las autoridades locales.
8. Esta frase describe la lógica “desarrollista” en contraposición a la lógica política más persuasiva. El término desarrollista se refiere a las descentralizaciones que tienen lugar para fines de desarrollo local y nacional. Esto incluye descentralizaciones cuyos objetivos son un mejor y más barato suministro de los servicios, una mejor gestión local y procesos locales más democráticos. No incluye aquellas descentralizaciones que son un subproducto de la reducción del gobierno central, de la disminución de la carga fiscal central y de la unificación nacional mediante los grupos separatistas o las regiones secesionistas. Véase por ejemplo, Fox and Aranda 1996:1. Crook and Manor 1998:1-2. Véase también Huther and Shah 1998:1.

“Los movimientos sociales y una gama de actores de las organizaciones con un interés en temas de desarrollo, entre ellas las ONGs de base e internacionales, han demostrado que los enfoques que toman más en serio las aspiraciones de los pueblos pueden disfrutar a veces de un modesto éxito local...” (Agrawal and Ostrom 1999:20). Véase también Cohen and Uphoff 1977; Cernea 1985; Baland and Platteau 1996; Peluso 1992; World Bank 1996; National Research Council 1992:35; Agrawal et al. 1999. Las hipótesis relacionadas con la eficiencia y la equidad en la descentralización deben abordarse con cautela. Es sorprendente la escasa investigación que se ha hecho para evaluar si existen las condiciones apropiadas o si conducen a los resultados deseados y en qué momento. Sobre notables esfuerzos de investigación véase Crook and Manor 1998; Therkildsen 2001; Crook and Sverrisson 2001; Saito 2000; Tandler 1997; Ribot 1999a; Anderson, 2002; Shackelton and Campbell 2001.
9. Prud’homme 2001; Brinkerhoff 2001; Therkildsen 2001; Olowu 2001; Blair 2000; Crook and Manor 1998; Agrawal and Ribot 1999; Shah 1998.

10. Las reformas de descentralización convergen con una larga tendencia participativa en el desarrollismo. En la década de 1960, el libro de Schumacker (1973) "Small Is Beautiful" [Lo pequeño es bello] destacaba una agenda para el localismo populista y la autodeterminación. En la década de 1970, otros impulsos populistas se unieron para inspirar enfoques de "tecnología apropiada" y "ecodesarrollo" que condujeron a un movimiento global de desarrollo participativo. En 1978, la Ley del Congreso Norteamericano para el Desarrollo Internacional y la Ayuda Alimentaria requería que todas las agencias estadounidenses condujeran el desarrollo para los pobres "a través de instituciones al nivel local, aumentando su participación en la toma de decisiones que afectan sus vidas." (La ley también contiene un lenguaje claro al estilo de Schumaker sobre favorecer las inversiones con uso intensivo de mano de obra). En las últimas tres décadas el mundo en desarrollo se ha visto inundado por proyectos, programas y leyes participativas de las que se dice que son la base para una creciente equidad y eficiencia (Cohen and Uphoff 1977; Cernea 1985; Baland and Platteau 1996; World Bank 1996; National Research Council 1992:35). La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992 plasmó los principios de la participación en el canon ambiental global en la *Declaración de Río* y la *Agenda 21* al declarar que las decisiones sobre la naturaleza deben tomarse con la mayor participación al nivel más local que sea posible.
11. Véase por ejemplo Ostrom 1990; Conyers 2001; Shackelton and Campbell 2001; Wollenburg, Anderson, and Edmunds 2001. Lamentablemente, muchos de los informes sobre la gestión de los recursos naturales con base en la comunidad, en particular los que provienen de los donantes y los profesionales, no son muy confiables, debido a lo que Baviskar (2002) llama "la fabricación del éxito." Véase también Schroeder 1999; Ferguson 1996.
12. Mamdani 1996; Ribot 1999a.
13. Según Moore (1997:3) la democracia es "una subespecie de un concepto más amplio: la responsabilidad del Estado ante la sociedad."
14. Según sugiere Oyugi (2000:7), "quienes reciben autoridad delegada actúan por quienes la delegan...." Véase también Bates 1981.
15. Véase Kaimowitz and Ribot 2002.
16. Fairhead and Leach 1996; Leach and Mearns 1996; Tiffen, Mortimore, and Gichuki 1994; Ribot 1999b.
17. Véase USAID 2000:3.
18. Ribot 2002a.
19. Agrawal and Ribot 1999; Ribot 1999a.
20. Agrawal 2001.
21. Pacheco 2002.
22. Pacheco 2002; Oyono 2002a; Larson 2002; Conyers 2002; Mapedza 2002.
23. Larson 2002:13.
24. Oyono 2002a:11.
25. Mapedza 2002; Conyers 2002; Larson 2002; Resosudarmo 2002; Agrawal 2001; Bigombe Logo 2002.
26. Kassibo 2002.
27. Alrededor del mundo los experimentos de la gestión de los recursos naturales con base en la comunidad aportan también indicios de que las poblaciones locales pueden gestionar los recursos naturales de manera exitosa y equitativa. Primero, demuestran que las comunidades locales tienen la capacidad de proteger los bosques y promover la regeneración (Dembélé and Dembéle 2001). Segundo, demuestran que los procesos democráticos locales pueden conducir a la protección y gestión de los recursos para su uso por parte de las comunidades locales (Conyers 2002). Por último, han demostrado que la gestión local puede generar ingresos para las obras públicas locales (Bigombe Logo 2002; Larson 2002; Pacheco 2002). Sin embargo, es importante recordar que estos enfoques basados en proyectos tienen lugar bajo estrecha supervisión externa y con una intensiva ayuda, y por lo tanto no reflejan lo que podría ocurrir en un escenario de descentralización más general. A partir de las experiencias basadas en proyectos, es difícil determinar hasta qué grado el éxito se fragua desde arriba o si resulta de iniciativas y condiciones locales (véase Baviskar 2002; Schroeder 1999).
28. Oyono 2002a; 2002b.
29. Brannstrom 2002; Pacheco 2002; Oyono 2002b; Baviskar 2002; Resosudarmo 2002; Kassibo 2002; Larson 2002; Melo Farrera 2002; Ribot 1999a; Bazaara 2002; Muhereza 2002; Mandondo and Mapedza 2002.
30. Oyono 2002a.
31. Resosudarmo 2002; Oyono 2002a.
32. Peluso 2002; Resosudarmo 2002; Kassibo 2002; Latif 2002.
33. Comunicación personal con Cheibane Coulibaly, Bamako, Malí 2001; Bréhima Kassibo, Bamako, Malí 2002.
34. Anne Larson (en comunicación telefónica en julio de 2002) brindó muchos de los aportes para esta sección.
35. Schroeder 1999; Ferguson 1996; Baviskar 2002.
36. Agrawal 2002; Baviskar 2002; Bazaara 2002; Melo Farrera 2002; Kassibo 2002; Dupar and Badenoch 2002.
37. Dupar and Badenoch 2002; Resosudarmo 2002; Ribot 1999a.
38. Pacheco 2002.
39. Ribot 1999a.
40. Baviskar 2002; véase también Ferguson 1996.
41. Romeo 1996:4; Evans 1997.
42. Dupar and Badenoch 2002.
43. Ribot 2001a.
44. Blair 2000.
45. Tendler 1997.
46. National Research Council 1992:35; Mazonde 1996:56; Guyer 1994:223.

47. Véase Fox and Butler 1987:2. Fox y Butler (1987:4) definen los gremios como “organizaciones de desarrollo privadas que están al menos bajo el control nominal de la mayoría de sus miembros,” pero, como también lo indican (1987:5), es difícil saber si un grupo está verdaderamente bajo el control de su membresía si no se hace una investigación detallada sobre las relaciones de poder y las prácticas de participación en cada caso particular. Además, los grupos que comienzan siendo democráticos más tarde pueden volverse autoritarios, o viceversa (1987:5).
48. Ribot 1999a; Ntsebeza 2002; Cousins 2002; Bazaara 2002; Muhereza 2001.
49. Ntsebeza 2002.
50. Mamdani 1996; Ribot 1999a.
51. Vijayalakshmi 2002.
52. Véase Mamdani 1996. Hay buenos argumentos de que el uso de los impuestos locales para apoyar al gobierno local aumentará la responsabilidad. Véase Ribot 2002a and 2002b.
53. Ribot 2002a.
54. Mandondo (2000:15) argumenta: “Un primer punto de entrada podría incluir la incidencia para la transparencia y la responsabilidad. . . por ejemplo, brindando información a las comunidades campesinas sobre la estructura y la función de las estructuras de gobernanza, enfatizando las áreas potenciales de empoderamiento local; asegurando que hay una participación real durante la formulación de los reglamentos a nivel del concejo distrital rural (RDC); asegurando que en efecto se consulta a las comunidades antes de que se aprueben los reglamentos; abogando por la transparencia y la oportuna asignación de los ingresos de CAMPFIRE a las comunidades locales; abogando por una mayor presencia de los representantes de la comunidad en los comités de desarrollo del distrito rural (RDDC) y ayudando a los representantes de la comunidad en el RDC a exigir que el RDDC informe y rinda cuentas al concejo; abogando por que el RDC demande una mayor coordinación entre las organizaciones de investigación, desarrollo e incidencia que trabajan dentro de sus áreas; e interviniendo al nivel ministerial de gabinete y asamblea nacional para asegurar que los intereses locales se toman en consideración durante la preparación de la legislación con implicaciones en la gobernanza de los recursos naturales.”
55. Ribot 2002a; véase Dupar and Badenoch 2002 sobre procesos consultivos.
56. Véase Ribot 2002a.
57. Ribot 1999a.
58. Anu Joshi, comunicación personal, Institute for Development Studies, Sussex 1999.
59. Ribot 1999b; Conyers 2001:29; Fairhead and Leach 1996; Goldman 2001.
60. Ribot 2001b, 2002a; Bazaara 2002.
61. Fairhead and Leach 1996; Leach and Mearns 1996; Ribot 1999a.
62. Bazaara 2002.
63. Basándose en su trabajo en la India, Agrawal (2001) señala que el éxito de la descentralización puede verse entorpecido por jurisdicciones demasiado grandes o demasiado pequeñas.
64. Ostrom, Schroeder, and Wynn 1993.
65. Véase Mandondo and Mapedza 2002.
66. Brown 1999; Ribot 1999a; Fairhead and Leach 1996; Conyers 2001.
67. Follesdal 1998; Rocher and Rouillard 1998.
68. Por supuesto, lo que se puede decidir al nivel local sin que haya daño social o ecológico depende también de las limitaciones que establecen las normas sociales y ambientales nacionales. Si se establecen normas para el tipo, la magnitud, o las técnicas para la tala de madera, entonces las decisiones sobre la tala se pueden poner en manos de las autoridades locales a condición de que se respeten esas normas.
69. Conyers 1990:20; Ahwoi 2000.
70. Véase Conyers 2000.
71. UNCDF 2000:6.
72. Ahwoi 2000.
73. Ribot 2002a.
74. Ida Aju Pradnja Resosudarmo and Arun Agrawal, en Latif 2002.
75. Resosudarmo 2002.
76. Véase Crook and Manor 1998; Tendler 1997; Evans 1997; Mbassi 1995:24; Conyers 2000a:22; Mutizwa-Mangiza 2000:23. Según señala Conyers (2000a:22), “Es irónico que las políticas de descentralización tengan mayores posibilidades de implementarse realmente en situaciones en las que el gobierno está políticamente seguro y el poder se concentra en un grupo relativamente pequeño de personas. Un gobierno seguro se puede dar el lujo de descentralizar una sustancial cantidad de poder sin poner en riesgo su propia existencia, mientras que la descentralización del poder permite que líderes claves tomen e implementen decisiones sobre políticas sin una interferencia indebida por parte de otros grupos de interés dentro del gobierno.”
77. Crook and Sverrisson (2001:33) señalan que en Ghana, si todos los factores que impiden las descentralizaciones “se combinan con la limitación de recursos administrativos y financieros, que resultó de la coincidencia del programa de descentralización con una serie de programas de ajuste estructural, entonces no es difícil ver por qué el desempeño de desarrollo de las asambleas (gobiernos locales elegidos) tenía poca capacidad para responder a las necesidades de los pobres”. También sirve para explicar los fracasos del programa del gobierno local en Costa de Marfil, al señalar que “la severa crisis financiera del Estado en Costa de Marfil durante el periodo 1990-95, cuando los recortes en el gasto público condujeron a un virtual colapso de la mayoría de los programas de desarrollo de las comunas” (Crook and Sverrisson 2001:26).
78. Conyers 2000:8.
79. World Bank 2000:110.

80. Smoke 2000:16.
81. James Manor, en Latif 2002:54; véase también Crook and Sverrisson 2001.
82. Crook and Sverrisson 2001:iii.
83. Cheibane Coulibaly, comunicación personal, Bamako, Malí, febrero de 2001.
84. Oyono 2002a; Bigombe Logo 2002.
85. Cuando un comité se centra en un solo propósito, como es el caso de la apicultura en Mabira, Uganda, sólo se involucran aquellos que están interesados en la apicultura. Sin embargo, el servicio para la vida silvestre solicita al comité que proteja los bosques de cualquier otro uso, a cambio del privilegio de criar abejas. El comité actúa, pues, contra la voluntad de la mayoría de los usuarios del bosque al proteger su dominio de uso. Si estas decisiones estuviesen en manos de un órgano decisorio con múltiples propósitos, como es un gobierno local electo, los objetivos en conflicto se equilibrarían durante del proceso de tomar decisiones. En este caso pronto se convierten en una división social dentro de la comunidad local (Namara and Nsabagasani 2002).
86. Bazaara 2002; Resosudarmo 2002; Aaron deGrasi, comunicación personal, 2002; Anne Larson, en Latif 2002.
87. Véase Dupar and Badenoch 2002.

REFERENCES

- Agrawal, Arun. 2002. "The Regulatory Community: Decentralization and the Environment in the Van Panchayats (Forest Councils) of Kumaon, la India," *Mountain Research and Development* 21(3). Documento presentado también en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute en Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Agrawal, Arun, and Elinor Ostrom. 1999. "Collective Action, Property Rights, and Decentralization: Comparing Forest and Protected Area Management in la India and Nepal." Borrador fechado 6/23/99. Mimeo.
- Agrawal, Arun, Charla Britt, and Keshav Kanel. 1999. *Decentralization in Nepal: A Comparative Analysis*. Oakland: Institute for Contemporary Studies Press.
- Agrawal, Arun, and Jesse C. Ribot. 1999. "Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and African Cases," *Journal of Developing Areas* 33.
- Ahwoi, Kwamena. 2000. "Challenges Facing Local Governments in Africa in the 21st Century: An Executive Summary," *Local Government Perspectives* 7(3).
- Alcorn, Janice B. 1999. "Community Governance of Biodiversity Resources: Policy Reforms that Can Make a Difference," *The Good Society* 9(2).
- Anderson, Krister. 2002. "Explaining the Mixed Success of Municipal Governance of Forest Resources in Bolivia: Overcoming Local Information Barriers," Borrador del documento para Center for the Study of Institutions, Population and Environmental Change, Universidad de Indiana, Bloomington. Enero 28, 2002. Mimeo.
- Baland, Jean-Marie, and Jean-Philippe Platteau. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources: Is there a Role for Rural Communities?* Oxford: Clarendon Press.
- Balogun, M.J. 2000. "The Scope for Popular Participation in Decentralization, Community Governance and Development: Towards a New Paradigm of Centre-Periphery Relations," *Regional Development Dialogue* 21(1).

- Baviskar, Amita. 2002. "Between the Micro-politics and Administrative Imperatives: Decentralization and the Watershed Mission in Madhya Pradesh, la India," Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Bazaara, Nyangabyaki. 2002a. "Actors, Powers, and Environmental Accountability in Uganda's Decentralization," Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Bazaara, Nyangabyaki. 2002b. "Decentralisation, Politics and Environment in Uganda," Draft Environmental Governance Working Paper, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Bigombe Logo, Patrice. 2002. "Economie politique de la performance de la fiscalité forestière décentralisée au Cameroun: Logique d'état et gestion locale en question," Draft Environmental Governance in Africa Working Paper, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Bish, Robert L., and Vincent Ostrom. 1973. *Understanding Urban Government*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Blair, Harry. 2000. "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries," *World Development* 28(1).
- Brannstrom, Christian. 2002. "Decentralizing Water-Resources Management in Brazil," Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Brinkerhoff, Derick W. 2001. "Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options," Borrador de informe, U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project, Phase 2. Washington, D.C.: Abt Associates Inc. Mimeo.
- Brown, David. 1999. "Principles and Practice of Forest Co-Management: Evidence from West-Central Africa," European Union Tropical Forestry Paper 2. London: Overseas Development Institute.
- Cernea, Michael (ed.). 1985. *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. New York: Oxford University Press.
- Cohen, John, and Norman Uphoff. 1977. *Rural Development Participation: Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation*. Ithaca: Rural Development Committee, Cornell University.
- Conyers, Diana. 2002. "Whose Elephants Are They? Decentralization of Control over Wildlife Management through the CAMPFIRE Programme in Binga District, Zimbabwe," Environmental Governance Working Paper No. 4. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Conyers, Diana. 2001. "Whose Elephants Are They? Decentralization of Control over Wildlife Management through the CAMPFIRE Programme in Binga District, Zimbabwe," Working Paper, January 31, 2001. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Conyers, Diana. 2000. "Decentralisation: A Conceptual Analysis," Parts 1 and 2, *Local Government Perspectives: News and Views on Local Government in Sub-Saharan Africa* 7(3,4).
- Conyers, Diana. 1990. "Decentralization and Development Planning: A Comparative Perspective," in P. de Valk and K.H. Wekwete (eds.) *Decentralizing for Participatory Planning: Comparing the Experiences of Zimbabwe and Other Anglophone Countries in Eastern and Southern Africa*. Aldershot: Avebury Press.
- Cousins, Ben, and Thembele Kepe. 2002. "Decentralization When Land and Resources Rights are Deeply Congested: A Case Study of the Mkambati Eco-tourism Project on the Wild Coast of South Africa," Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.

- Crook, Richard C., and James Manor. 1998. *Democracy and Decentralization in South-East Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crook, Richard C., and Alan Sturia Sverrisson. 2001. "Decentralization and Poverty-Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, Is West Bengal Unique?" Institute for Development Studies (IDS) Working Paper 130. Brighton: IDS.
- Dembélé, Elie, and Mamadou Augustin Dembélé. 2001. "Experience de Gestion de Terroir Villageois 'SIWAA: Brousse Seche,'" Documento de trabajo, Decentralisation Responsabilisation et Gestion de L'Environnement, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, octubre 15–19.
- de Valk, P. 1990. "State, Decentralization and Participation," in P. de Valk and K.H. Wekwete (eds.) *Decentralizing for Participatory Planning: Comparing the Experiences of Zimbabwe and Other Anglophone Countries in Eastern and Southern Africa*. Aldershot: Avebury Press.
- Diallo, Thierno. 2001. "Gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali: une législation de transition?" Draft Environmental Governance Working Paper, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Dillinger, William. 1994. "Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery," Urban Management Program Discussion Paper No. 16. Washington, D.C.: The World Bank.
- Dupar, Mairi, and Nathan Badenoch. 2002. "Environment, Livelihoods, and Local Institutions: Decentralization in Mainland Southeast Asia." Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Engberg-Pedersen, L. 1995. "Creating Local Democratic Politics from Above: The 'Gestion des Terroirs' Approach in Burkina Faso," Drylands Programme Issue Paper No. 54, International Institute for Environment and Development (IIED), April 1995. London: IIED.
- Etoungou, Patrice. 2002. "L'Impensé des forêts communautaires: Décentralisation à l'Est du Cameroun," Draft Environmental Governance in Africa Working Paper. Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Evans, Peter B. 1997. "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization," *World Politics* 50.
- Fairhead, James, and Melissa Leach. 1996. *Misreading the African Landscape: Society and Ecology in a Forest-Savanna Mosaic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferguson, James. 1996. "Transnational Topographies of Power: Beyond 'the State' and 'Civil Society' in the Study of African Politics," artículo manuscrito. Mimeo.
- Fiszbein, A. 1997. "Decentralization and Local Capacity: Some Thoughts on a Controversial Relationship," Documento presentado ante la Consulta Técnica sobre Descentralización, FAO/UNCDF/World Bank, Roma, diciembre 8–15, 1997.
- Føllesdal, Andreas. 1998. "Survey Article: Subsidiarity," *The Journal of Political Philosophy* 6(2).
- Fox, Jonathan, and John Butler. 1987. "The Study of Membership Organizations: A Progress Report," Informe ante la Inter-America Foundation, mayo 18. Mimeo.
- Fox, Jonathan, and Josefina Aranda. 1996. *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Goldman, Mara. 2001. "Partitioned Nature, Privileged Knowledge: Community-Based Conservation in the Masai Ecosystem, Tanzania," Environmental Governance in Africa Working Paper No. 3. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Graziani, Monica, and Philip Burnham. 2002. "Legal Pluralism in the Rain Forests of Southeastern Cameroon," in Katherine Homewood (ed.) *Rural Resources and Local Livelihoods in Africa*. Oxford: James Curry.
- Guyer, Jane. 1994. "The Spatial Dimensions of Civil Society in Africa: An Anthropologist Looks at Nigeria," in John W. Harbeson, Donald Rothchild, and Naomi Chazan (eds.) *Civil Society and the State in Africa*. Boulder: Lynne Rienner.
- Hudock, Ann C. 1999. *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?* Cambridge: Policy Press.

- Huther, Jeff, and Anwar Shah. 1998. "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization," Policy Research Working Paper No. 1894, Washington, D.C.: The World Bank.
- Kaimowitz, David, and Jesse C. Ribot. 2002. "Services and Infrastructure Versus Natural Resource Management: Building a Base for Democratic Decentralization," Documento escrito para el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Kanyesigye, Juliet, and Eugene Muramira. 2002. "Community Participation and Accountability: Analyzing Collaborative Management Models for Mt. Elgon National Park and Mabira Forest Reserve in Uganda," Draft Environmental Governance Working Paper, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Kassibo, Bréhima. 2002a. "Participatory Management and Democratic Decentralization Management of the Samori Forest in Babye Commune, Mopti Region, Mali," Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Kassibo, Bréhima. 2002b. "Fondements Historiques et Politiques de la Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles au Mali—La Commune en Questions—Synthèse de Deux Etudes de Cas," Draft Environmental Governance Working Paper, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Keita, Naffet. 2002. "Décentralisation et responsabilité dans les modes de gestion des ressources naturelles et des redevances y afférentes. Les Bourgoutières Yallarbe de Youwarou," Draft Environmental Governance Working Paper, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Larson, Anne M. 2002. "Decentralization and Natural Resource Management: A Nicaraguan Case Study," Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Latif, Mehr. 2002. "Minutes of the World Resources Institute Conference on Decentralization and the Environment," Bellagio, Italy, February 18–22, 2002.
- Leach, Melissa, and Robin Mearns. 1996. *The Lie of the Land: Challenging Received Wisdom on the African Environment*. Oxford: James Curry.
- Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- Mandondo, Alois. 2000. "Situating Zimbabwe's Natural Resource Governance Systems in History," Occasional Paper No. 31, December 2000. Center for International Forestry Research, Bogor.
- Mandondo, Alois, and Everisto Mapedza. 2002. "Allocation of Governmental Authority and Responsibility in Tiered Governance Systems: The Case of Forest-Related Laws in Zimbabwe," Draft Environmental Governance in Africa Working Paper. Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Manor, James. 2002. "Democratic Decentralization and the Issue of Inequity," Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Mapedza, Everisto. 2002. "Comanagement in the Mafungautsi State Forest Area of Zimbabwe: What Stake for Local Communities?" Draft Environmental Governance in Africa Working Paper. Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Mazonde, Isaac Ncube. 1996. "The Basarwa of Botswana: Leadership, Legitimacy, and Participation in Development Sites," *Cultural Survival Quarterly* 20(3).
- Mbassi, J.P. Elong (ed.). 1995. Proceedings of the Conference La Décentralisation en Afrique de l'Ouest. Conduit du Processus dans les Pays Francophones et Lusophones, Ouagadougou, April 5–8, 1994. Cotonou: Programme de Développement Municipal (PDM), Centre pour l'Environnement et le Développement en Afrique (CEDA).

- Mearns, Robin. 2002. "The Consequences of Post-Socialist Transition and Decentralization for Rural Livelihoods and Pasture Land Management in Mongolia," Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Meinzen-Dick, R., A. Knox. 1999. "Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: A Conceptual Framework," Borrador para taller, julio 15, 1999. Mimeo.
- Melo Farrera, Fernando. 2002. "Local Diversity to Contend with Globalization in Oaxaca, Mexico," Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Moore, Mick. 1997. "Death Without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependence in the Fourth World," Manuscrito de próxima publicación en G. White and M. Robinson (eds.) *Towards a Democratic Developmental State*. Oxford: Oxford University Press.
- Muhereza, Frank Emmanuel. 2002. "Environmental Decentralization and the Management of Forest Resources in Masindi District," Draft Environmental Governance in Africa Working Paper. Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Muhereza, Frank Emmanuel. 2001. "Concept Note on the Need to Re-think the Issue of Private Forests." February 2001. Kampala. Mimeo.
- Mutizwa-Mangiza. 2000. "Comment" on Oyugi (2000) *Regional Development Dialogue* 21(1).
- Namara, Agrippinah, and Xavier Nsabagasani. 2002. "Decentralisation and Wildlife Management: Devolving Rights or Shedding off Responsibility? Bwindi Impenetrable National Park, Uganda," Draft Environmental Governance Working Paper. Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- National Research Council. 1992. Sahr John Kpundeh (ed.). *Democratization in Africa: African Views, African Voices*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Ntsebeza, Lungisile. 2002. "Decentralization and Natural Resource Management in Rural South Africa: Problems and Prospects," Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Ntsebeza, Lungisile. 2001. "Local Government, Power, and Natural Resources: A Perspective from the Rural Areas of South Africa's Former Bantustans," Draft Environmental Governance Working Paper, Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.
- Oates, William E. 1972. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington: Lexington Books.
- Olowu, Dele. 2001. "Local Political and Institutional Structures and Processes," Documento borrador para el Simposio participativo sobre descentralización y gobernanza local en África, United Nations Capital Development Fund, Ciudad del Cabo, marzo 26–30, 2001.
- Onyach-Olaa, Martin, and Doug Porter. 2000. "Local Government Performance and Decentralisation in Uganda: Implications for Central Governments and Donors," Borrador. Mimeo.
- Ostrom, Elinor. 1999. "Polycentricity, Complexity, and the Commons," *The Good Society* 9(2).
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, Larry Schroeder, and Susan Wynne. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder: Westview.
- Oyono, Phil René. 2002a. "Infrastructure organisationnelle de la gestion locale des forêts au Cameroun. Eléments d'sociologie des ressources naturelles pour la théorie social et les politiques publiques," Draft Environmental Governance in Africa Working Paper. Washington, D.C.: World Resources Institute. Mimeo.

- Oyono, Phil René. 2002b. "Forest Management, Systemic Crisis and Policy Change: Socio-Organizational Roots of Ecological Uncertainties in Cameroon's Decentralization Model," Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Oyugi, Walter O. 2000. "Decentralization for Good Governance and Development," *Regional Development Dialogue* 21(1).
- Pacheco, Pablo. 2002. "The Implications of Decentralization in Forest Management: Municipalities and Local Forest Users in Lowland Bolivia," Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Parker, Andrew N. 1995. "Decentralization: The Way Forward for Rural Development?" Agriculture and Natural Resources, The World Bank.
- Peluso, Nancy. 2002. "Some Questions about Violence and Decentralization: A Preliminary Exploration of the Case of Indonesia," Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Prud'homme, Remy. 2001. "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations," Documento borrador para el Simposio participativo sobre descentralización y gobernanza local en África, United Nations Capital Development Fund, Ciudad del Cabo, marzo 26-30, 2001.
- Resosudarmo, Ida Aju Pradnja. 2002. "Closer to People and Trees: Will Decentralization Work for the People and the Forests of Indonesia?" Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Ribot, Jesse C. 2002a (forthcoming in 2002). "African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability," United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD) Programme on Democracy, Governance, and Human Rights, Paper No. 8. Geneva: UNRISD.
- Ribot, Jesse C. 2002b (forthcoming in 2003). "Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutional Choice and Discretionary Power Transfers in Sub-Saharan Africa," *Public Administration and Development*.
- Ribot, Jesse C. 2001a. "Integral Local Development: 'Accommodating Multiple Interests' through Entrustment and Accountable Representation," *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology* 1(3).
- Ribot, Jesse C. 2001b. "Science, Use Rights, and Exclusion: A History of Forestry in Francophone West Africa," Issue Paper No. 104, Drylands Programme, International Institute for Environment and Development (IIED). London: IIED.
- Ribot, Jesse C. 1999a. "Decentralization and Participation in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Central Political-Administrative Control," *Africa* 69(1).
- Ribot, Jesse C. 1999b. "A History of Fear: Imagining Deforestation in the West African Sahel," *Global Ecology and Biogeography* 8.
- Ribot, Jesse C. 1995. "From Exclusion to Participation: Turning Senegal's Forestry Policy Around?" *World Development* 23(9).
- Rocher, F., and C. Rouillard. 1998. "Decentralization, Subsidiarity, and Neoliberalism in Canada: When the Tree Hides the Forest," *Canadian Public Policy-Analyse de Politiques* 24(2).
- Romeo, Leonardo. 1996. "Local Development Funds: Promoting Decentralized Planning and Financing of Rural Development," United Nations Capital Development Fund, Policy Series. New York: United Nations Capital Development Fund.
- Rothchild, Donald. 1994. *Strengthening African Local Initiative: Local Self-Governance, Decentralisation and Accountability*. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- ROU (Republic of Uganda). 2001. "The Forestry Act: Draft for Consultation," Ministry of Water, Lands, and Environment, Uganda, January 2001.

- Saito, Fumuhiko. 2000. "Decentralisation in Uganda: Challenges for the 21st Century," documento entregado al Centre for Basic Research Seminar Series, May 25, 2000, documento presentado ante el Taller sobre Uganda, Institute of Commonwealth Studies, abril 7, 2000. London: University of London. Mimeo.
- Schilder, Ard, and Bram Boeve. 1996. "An Institutional Approach to Local Economic Development: The Case of Sublocational Initiatives in Three Districts in Kenya," *Regional Development Dialog* 17(2).
- Schroeder, Richard A. 1999. "Community, Forestry and Conditionality in The Gambia," *Africa* 69(1).
- Schumacher, E.F. 1973. *Small Is Beautiful: Economics as if People Mattered*. New York: Harper and Row.
- Selznick, Philip. 1984 (first published 1949). *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*. Berkeley: University of California Press.
- Sewell, David O. 1996. "'The Dangers of Decentralization' According to Prud'homme: some Further Aspects," *The World Bank Research Observer* 11(1).
- Shackelton, Sheona, and Bruce Campbell. 2001. "Devolution in Natural Resource Management: Institutional Arrangements and Power Shifts—A Synthesis of Case Studies from Southern Africa." June 2001. Published by USAID, WWF, EU, CIFOR, and CSIR.
- Shah, Anwar. 1998. "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization," reedición del documento presentado ante la Conferencia del Banco Mundial sobre evaluación y desarrollo, Washington, D.C., abril 1997. Publicado luego en Robert Picciotto and Eduardo Wiesner (eds.) *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Sharma, Keshav C. 2000. "Popular Participation for Good Governance and Development at the Local Level: The Case of Botswana," *Regional Development Dialogue* 21(1).
- Smoke, Paul. 2000. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice," documento preparado para el United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Ginebra, octubre 2000. De próxima publicación en Y. Bangura (ed.) *Public Sector Reform, Governance and Institutional Change*. Geneva: UNRISD.
- Smoke, Paul, and Blane Lewis. 1996. "Fiscal Decentralization in Indonesia: A New Approach to an Old Idea," *World Development* 24(8).
- Tan-Kim-Yong, Uraivan. 2002. "Constructing Political Process and Reform for Decentralization in Thailand: Three Case Studies in Decentralized Natural Resource Management," Documento redactado para el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.
- Tendler, Judith. 2000. "Why Are Social Funds So Popular?" in Shahid Yusuf, Weiping Wu, and Simon Evenett (eds.) *Local Dynamics in the Era of Globalization*, volumen anexo al *World Development Report 1999/2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Therkildsen, Ole. 2001. "Efficiency, Accountability, and Implementation: Public Sector Reform in East and Southern Africa," Draft Copy of Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper No. 3, United Nations Institute for Social Development. Mimeo.
- Therkildsen, Ole. 1993. "Legitimacy, Local Governments and Natural Resource Management in Sub-Saharan Africa," in Henrik Scher Marcussen (ed.) *Institutional Issues in Natural Resources Management*. Occasional Paper No. 9. Denmark: The Graduate School of International Studies, Roskilde.
- Tiebout, Charles M. 1972. "A Pure Theory of Local Expenditures," in M. Edel and J. Rothenberg (eds.) *Readings in Urban Economics*. New York: Macmillan.
- Tiffen, Mary, Michael Mortimore, and Francis Gichuki. 1994. *More People, Less Erosion: Environmental Recovery in Kenya*. London: John Wiley.

- Töttemeyer, Gerhard K.H. 2000. "Decentralization for Empowerment of Local Units of Governance and Society: A Critical Analysis of the Namibian Case," *Regional Development Dialogue* 21(1).
- UNCDF. 2000. "Africa: Decentralisation and Local Governance Conference Concept Paper," Borrador del documento para la Conferencia sobre descentralización y gobernanza local, Ciudad del Cabo, marzo 2001, United Nations Capital Development Fund.
- Uphoff, Norman T., and Milton J. Esman. 1974. "Local Organization for Rural Development: Analysis of Asian Experience," RLG No. 19, Rural Development Committee, Special Series on Rural Local Government, Ithaca: Cornell University.
- USAID. 2000. "USAID's Experience in Decentralization and Democratic Local Governance," Center for Democracy and Governance. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development.
- Vijayalakshmi, V. 2002. "Gender Accountability and Political Representation in Local Government," Working Paper No. 102. Bangalore: Institute for Social and Economic Change.
- Weimer, Bernhard. 1996. "Challenges for Democratization and Regional Development in Southern Africa: Focus on Mozambique," *Regional Development Dialogue* 17(2).
- Wollenburg, Eva, Jon Anderson, and David Edmunds. 2001. "Pluralism and the Less Powerful: Accommodating Multiple Interests in Local Forest Management," *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology* 1(3,4).
- World Bank. 1996. *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. 2000. *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Xu, Jianchu. 2002. "Decentralization and Accountability in Forest Management: A Trend and its Policies on 'Natural Forest Protection' and 'Upland Conversion,'" Documento presentado en el Taller sobre descentralización y medioambiente organizado por World Resources Institute, Bellagio, Italia, febrero 18–22, 2002.

SOBRE EL WORLD RESOURCES INSTITUTE

El World Resources Institute es un centro de investigación ambiental que va más allá de la pesquisa para concebir maneras prácticas de proteger la tierra y mejorar la vida de sus habitantes. Nuestra misión es alentar a la sociedad humana a vivir de manera que se proteja el medioambiente de la tierra para esta y futuras generaciones.

Nuestro programa enfrenta los desafíos globales utilizando el conocimiento para catalizar la acción pública y privada: *Para revertir el daño a los ecosistemas*. Protegemos la capacidad de los ecosistemas de sostener la vida y la prosperidad.

- *Para ampliar la participación en las decisiones ambientales.* Colaboramos con contrapartes en todo el mundo para mejorar el acceso de las personas a la información y su influencia sobre las decisiones relacionadas con los recursos naturales.
- *Para evitar peligrosos cambios climáticos.* Promovemos la acción pública y privada para asegurar un clima seguro y una economía mundial sólida.
- *Para aumentar la prosperidad al mismo tiempo que se mejora el medioambiente.* Retamos al sector privado a crecer mejorando el bienestar ambiental y comunitario.

En todas sus investigaciones sobre políticas y en su trabajo con instituciones, el WRI construye puentes entre las ideas y la acción, combinando las percepciones de la investigación científica, el análisis económico y la experiencia práctica, con la necesidad de una toma de decisiones abierta y participativa.

JUNTA DIRECTIVA DE WRI

William D. Ruckelshaus (*Presidente*)
Ms. Julia Marton-Lefèvre (*Vicepresidente*)
Ms. Frances G. Beinecke
Mr. David T. Buzzelli
Ms. Deb Callahan
Mr. Michael R. Deland
Dr. Alice (Tish) Emerson
Hon. José María Figueres
Mr. David Gergen
Dr. John H. Gibbons
Mr. Daniel Glickman
Mr. Paul Gorman
Mr. William M. Haney, III
Mr. Denis Hayes
Ms. Cynthia R. Helms
Mr. James Harmon
Mr. Samuel Johnson
Ms. Yolanda Kakabadse
Ms. Aditi Kapoor
Mr. Jonathan Lash
Mr. William F. Martin
Mr. Mahmood Mamdani
Mr. Preston R. Miller, Jr.
Dr. C. K. Prahalad
Ms. Qian Yi
Dr. Peter H. Raven
Ms. Florence T. Robinson
Mr. Jose Sarukhan
Mr. Scott Spangler
Mr. James Gustave Speth
Mr. Ralph Taylor
Dr. Pieter Winsemius
Ms. Wren Wirth

Jonathan Lash
Presidente



WORLD RESOURCES INSTITUTE
10 G Street, NE
Washington, DC 20002
USA

www.wri.org